

Guido Speiser

Der deutsche Wissenschaftsföderalismus auf dem Prüfstand – der neue Art. 91b Abs. 1 GG

Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der
Verwaltungswissenschaften (Dr. rer. publ.) der Deutschen Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

2016

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis.....	IV
I. EINLEITUNG	1
II. GEMEINSAME AUFGABENWAHRNEHMUNG VON 1949 BIS HEUTE	6
2.1. Von 1949 bis zur Finanzreform 1969	6
2.1.1. Die Anfangsjahre: Kooperation und Kritik.....	6
2.1.2. Die Finanzreform: Geburtsstunde der Gemeinschaftsaufgaben	10
2.2. Von 1969 bis zur Föderalismusreform 2006	12
2.2.1. Verantwortungsdiffusion und Parlamentsentmachtung?	12
2.2.2. Bundesdominanz und der Ruf nach Entflechtung.....	17
2.2.3. Die Föderalismusreform 2006	25
2.2.3.1. Überblick.....	25
2.2.3.2. Revision der Gemeinschaftsaufgaben	28
2.3. Von 2006 bis heute	33
2.3.1. Steigender Veränderungsdruck	33
2.3.2. Der gescheiterte Gesetzentwurf von 2012	38
2.3.3. BAföG gegen 91b – die Einigung 2014.....	43
2.3.4. Weitere Perspektiven	50
III. KOMPETENZVERTEILUNG IN BILDUNG UND WISSENSCHAFT	54
3.1. Leitprinzipien.....	54
3.2. Gesetzgebung.....	57
3.3. Verwaltung	63
3.3.1. Gesetzesakzessorische Verwaltung.....	63
3.3.2. Gesetzesfreie Verwaltung	66
3.3.2.1. Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten	66
3.3.2.2. Im Fokus: Bundeskompetenzen aus der Natur der Sache	70
3.3.3. Verwaltungsverschränkungen	77
3.3.3.1. Grundsätzliches	77
3.3.3.2. Gemeinschaftsaufgaben	78
3.3.3.3. Art. 91a GG und 91c-e GG	80
3.3.3.4. Art. 91b Abs. 2 GG	82
3.4. Finanzierungskompetenzen	85
3.4.1. Der Lastenverteilungsgrundsatz.....	85

3.4.2. Ausnahmen vom Lastenverteilungsgrundsatz	87
3.4.2.1. Art. 104b GG.....	87
3.4.2.1.1. Überblick.....	87
3.4.2.1.2. Erfordernis einer Bundesgesetzgebungskompetenz.....	89
3.4.2.1.3. Investitionszwecke und weitere Bedingungen	92
3.4.2.1.4. Vergleich zur Vorgängerregelung.....	98
3.4.2.2. Kompensationsleistungen nach Art. 143c GG	100
IV. DER NEUE ART. 91B ABS. 1 GG.....	105
4.1. Grundlegendes	105
4.1.1. Struktur und Grundfunktion.....	105
4.1.2. Freiwilligkeit der Normnutzung.....	107
4.1.3. Fehlende Sperrwirkung	108
4.2. Die Vereinbarung.....	112
4.2.1. Voraussetzungen	112
4.2.2. Beteiligungsregeln	114
4.2.2.1. Verhandlungsbeteiligung	114
4.2.2.2. Abstimmungsbeteiligung	116
4.3. Gemeinsame Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit.....	123
4.4. Zusammenwirken und Förderung.....	125
4.5. Überregionale Bedeutung	128
4.6. Gegenstände des Zusammenwirkens	134
4.6.1. Abgrenzung des Förderbereichs.....	134
4.6.1.1. Wissenschaft, Forschung und Lehre	134
4.6.1.2. Spezialfall: allgemeiner Hochschulbau.....	141
4.6.2. Vergleich zur Vorgängerregelung.....	144
4.6.2.1. Außeruniversitäre Forschung (Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F.).....	144
4.6.2.2. Vorhaben an Hochschulen (Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F.)	147
4.6.2.3. Exkurs: Was ist ein Vorhaben?	151
4.6.2.4. Forschungsbauten und Großgeräte (Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG a.F.).....	155
4.7. Kostentragung nach Art. 91b Abs. 3 GG.....	158
V. FAZIT	160
5.1. Art. 91b GG als Antwort auf ein Ressourcendefizit?	160
5.2. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	183
LITERATURVERZEICHNIS.....	191

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAnz	Bundesanzeiger
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKGG	Berliner Kommentar zum Grundgesetz
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BRH	Bundesrechnungshof
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
FhG	Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V.
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GWK	Gemeinsame Wissenschaftskonferenz
HGF	Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren e. V.
h.M.	herrschende Meinung

Hrsg.	Herausgeber
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
i.d.R.	in der Regel
i.V.m.	in Verbindung mit
JZ	JuristenZeitung
KIT	Karlsruher Institut für Technologie
KMK	Kultusministerkonferenz
Mio.	Millionen
MPG	Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V.
Mrd.	Milliarden
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
p.a.	per annum
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
Rn.	Randnummer
RuP	Recht und Politik
RV-Fo	Rahmenvereinbarung Forschungsförderung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WGL	Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e. V.
WISTA	Wirtschaft und Statistik (Zeitschrift)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung

I. Einleitung

Einstimmig verabschiedete der Bundesrat im Dezember 2014 den Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzartikels 91b. Der Bundestag hatte den Entwurf einen Monat zuvor mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen. Nach dem Votum der Länderkammer trat die Neufassung, die einen vollständig umgestalteten ersten Absatz enthielt, zum ersten Januar 2015 in Kraft. Der neue Art. 91b GG sollte die gemeinschaftliche institutionelle Förderung von Hochschulen ermöglichen und so eine entscheidende Einschränkung der bisherigen Normfassung aufheben. Der harmonische Abschluss des parlamentarischen Verfahrens stand in bemerkenswertem Kontrast zur aufgeheizten Kontroverse zuvor. Über Jahre hinweg hatten politische Parteien, Bundes- und Ländervertreter, wissenschaftliche Akteure und Experten hart um die Frage gerungen, wie die Verfassung für die gemeinschaftliche Wissenschaftsförderung zu konfigurieren sei. Lange schien eine Verständigung über das s.g. „Kooperationsverbot“ nicht einmal zwischen den Koalitionspartnern auf Bundesebene möglich. Im Mai 2014 erzielten die Parteivorsitzenden von CDU, CSU und SPD eine überraschende Einigung, die schließlich zur Grundgesetzänderung führte.

Die Leidenschaft, mit der über die föderale Wissenschaftsförderung im Allgemeinen und Art. 91b GG im Besonderen gestritten wurde, war durchaus angemessen. Der 1970 ins Grundgesetz eingefügte und 2006 maßgeblich veränderte Art. 91b GG ist die zentrale verfassungsrechtliche Grundlage für das Zusammenwirken von Bund und Ländern in Wissenschaft und Bildung. Ohne die auf die Norm gestützten Fördermaßnahmen – ohne die so ermöglichte Mitwirkung des Bundes in einem traditionell von den Ländern verantworteten Zuständigkeitsbereich –, würde die deutsche Wissenschaftslandschaft heute anders aussehen. Allein das Fördervolumen, das auf Grundlage der Norm vergeben wird, zeigt ihre Bedeutung. Für die institutionelle Finanzierung der außeruniversitären Forschungs- und Forschungsförderorganisationen HGF, MPG, WGL, FhG und DFG wenden Bund und Länder im Jahr 2016 rund 8,4 Mrd. Euro auf. Für den Hochschulpakt, die Exzellenzinitiative und das Forschungsbautenprogramm – also die größten Bund-Länder-Fördermaßnahmen für die Hochschulen – fließen im gleichen Jahr rund 5,7 Mrd. Euro an gemeinsamen Mitteln.

Wird ein derart systemprägender Grundgesetzartikel verändert, legt dies eine wissenschaftliche Bearbeitung nahe. Dazu will die vorliegende Arbeit einen Beitrag

leisten. Das erste Erkenntnisziel ist ein umfassendes Verständnis des neuen, die Wissenschaft betreffenden ersten Absatzes des Art. 91b GG. Diese systematische Perspektive wird um eine Untersuchung der Normgeschichte und der damit eng verknüpften verfassungs- und wissenschaftspolitischen Entwicklungen ergänzt. Der zusätzliche diachrone Blickwinkel erlaubt es einerseits, die Differenzen zwischen den Normfassungen herauszuarbeiten. Andererseits lässt sich ein zeitgeschichtlich vollständiges, und hier erstmals vorgelegtes Panorama der Normentwicklung zeichnen. Damit wird zugleich die Voraussetzung geschaffen, auch das zweite Erkenntnisziel einzulösen. In dem so entfalteten, reichen Gesamtbild soll ein zugrundeliegendes Erklärungsmuster für die vielfachen Normänderungen und Normnutzungen identifiziert werden. Im Folgenden werden die Argumentationsschritte der Arbeit, der jeweilige Forschungsstand und die zur Anwendung kommende Bearbeitungsmethode erläutert.

Im zweiten Kapitel wird die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung in der Wissenschaft seit 1949 aufgearbeitet. Methodisch wird vorwiegend historisch-kritisch vorgegangen, unter Berücksichtigung zahlreicher Primär- und Sekundärquellen, insbesondere rechtsgeschichtlicher Darstellungen und Kommentierungen. Zunächst wird die Zeit von 1949 bis zur Finanzreform 1969 beleuchtet, mit der das Institut der Gemeinschaftsaufgaben ins Grundgesetz eingefügt wurde. Der Zeitabschnitt bis zur Föderalismusreform 2006 wird im Anschluss dargestellt. Insbesondere die immer wieder artikulierten kritischen Anmerkungen zum damals neuen Verfassungsinstitut werden herausgearbeitet, etwa die ungenügende Transparenz der Aufgabenwahrnehmung und die Gefährdung der Parlamentsrechte der Länder. Ebenfalls zur Sprache kommen weitere, markante wissenschaftspolitische und rechtliche Entwicklungs- und Debattenlinien. Danach werden die für den Wissenschaftsbereich einschneidenden Veränderungen der Föderalismusreform 2006 dargestellt, insbesondere der Wegfall des allgemeinen Hochschulbaus als pflichtige Gemeinschaftsaufgabe. Schließlich werden die verfassungspolitischen Diskussionen zwischen 2006 und der Grundgesetzänderung 2015 in den Blick genommen. Dargestellt werden die Positionierungen und Argumentationen der maßgeblichen Akteure, der gescheiterte Gesetzentwurf der Bundesregierung von 2012 und die Einigung der großen Koalition 2014. In einem Ausblick werden die im Oktober 2016 avisierten Neuerungen in der föderalen Bildungsfinanzierung skizziert. Mit dieser auch die jüngste Vergangenheit einbeziehenden Darstellung soll ein noch bestehendes Forschungsdesiderat erfüllt

werden. Die Normengeschichte bis etwa 2012 ist in der Literatur unter verschiedenen Blickwinkeln analysiert und bewertet worden. Beispielhaft genannt sei der von *Seckelmann, Lange* und *Horstmann* herausgegebene Band zu den Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, der einen umfassenden Überblick zu verschiedenen Aspekten des Themas bietet. Die sich anschließende Normengeschichte hingegen ist – nicht zuletzt aufgrund des geringen zeitlichen Abstands – bislang nicht gesamthaft aufgearbeitet worden. Für diesen Untersuchungsabschnitt werden die rechtswissenschaftliche Literatur zu den damals diskutierten Teilfragen ebenso herangezogen wie die Wortmeldungen der politischen Akteure.

In den beiden folgenden Kapiteln wechselt die Perspektive zu einer systematischen Betrachtung des neuen Art. 91b Abs. 1 GG und des einschlägigen Verfassungsumfelds. Im dritten Kapitel werden zunächst die Hintergründe beleuchtet, die für die Einordnung des Art. 91b GG in das Verfassungsgefüge bedeutsam sind. Die kompetenzrechtlichen Leitprinzipien des Grundgesetzes werden ebenso dargestellt wie die gesetzgeberischen und verwaltungsmäßigen Verbandskompetenzen in Bildung und Wissenschaft. Dabei ist die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG normierte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Forschungsförderung potenziell von hoher Relevanz. Die Nutzungsmöglichkeiten und -grenzen dieser Vorschrift werden deshalb ausführlich erörtert. Im Bereich der gesetzessfreien Verwaltung wird ein besonderes Augenmerk auf die ungeschriebenen Bundeskompetenzen gelegt, weil diese in der Wissenschaft seit jeher eine wichtige, wenn auch nicht ganz trennscharfe Rolle spielen. Anschließend werden die verfassungsrechtlich zulässigen Ausprägungsformen der Verwaltungszusammenarbeit und der Gemeinschaftsaufgaben dargelegt. Erörtert wird schließlich der Lastenverteilungsgrundsatz – also die in Art. 104a Abs. 1 GG niedergelegte, grundlegende Finanzierungsregel – sowie die davon möglichen Ausnahmen. Zu diesen Ausnahmen gehört zuvörderst Art. 104b GG, der unter eng gefassten Bedingungen Bundesfinanzhilfen an Länder und Gemeinden ermöglicht. Die Nutzbarkeit dieser Regelung für die Wissenschaftsfinanzierung wird diskutiert und bewertet. Überdies wird Art. 143c GG als Ausnahme von Art. 104a Abs. 1 GG gewürdigt – auch deshalb, weil die darin geregelten Kompensationsleistungen für die gegenständliche Reichweitenbestimmung des neuen Art. 91b Abs. 1 GG eine argumentative Rolle spielen.

Vor diesem systematischen Hintergrund wird im vierten Kapitel der neue Art. 91b Abs. 1 GG ausgelegt. Die Literatur zur neu gefassten Norm ist noch überschaubar. Zu nennen sind die Kommentierungen von *Suerbaum*, *Seckelmann*, *Pieroth* und *Wolff*. Die hier vorgelegte Interpretation soll einen Beitrag dazu leisten, auch diese teilweise noch bestehende Forschungslücke zu schließen. Hinsichtlich der gegenüber der Altfassung unverändert gebliebenen Bestimmungen kann allerdings auch auf die vorhandene Literatur zurückgegriffen werden. Herangezogen werden unter anderem die Arbeiten von *Wieland*, *Heun*, *Mager*, *Siekman*, *Henneke* und *Volkman*. Methodisch ist die Untersuchung als klassische Normexegese angelegt. Eingesetzt wird vor allem eine systematische Auslegung, wobei die bereits entfaltete historische Normgenese berücksichtigt wird. Zunächst wird die Norm, die die zentrale Grundlage der gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung in Wissenschaft und Bildung darstellt, im grundgesetzlichen Kompetenzgefüge verortet. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen dann Regelungsgehalt und Regelungsgrenzen des Art. 91b Abs. 1 GG, wobei vielfach auch förderpraktische und wissenschaftspolitische Aspekte berücksichtigt werden. Erörtert wird der fakultative Charakter der hier geregelten Gemeinschaftsaufgaben sowie die oft missverstandenen Beteiligungs- und Mehrheitsregelungen, die für die erforderlichen Vereinbarungen gelten. Anschließend darzustellen sind die mit den Vereinbarungen verbundenen Voraussetzungen und Rechtsfolgen, insbesondere die gemeinsame Verwaltungszuständigkeit und die sich daraus ergebende gemeinsame Finanzierungszuständigkeit. Die im Normtext verwendeten Begriffe der „Förderung“ und des „Zusammenwirkens“ werden interpretiert. Weiterhin werden die Auslegungsmöglichkeiten des Begriffs der „überregionalen Bedeutung“ gesichtet und auf ihre Plausibilität hin überprüft. Breiten Raum nehmen die Diskussion der gegenständlichen Reichweite der Norm sowie der Vergleich mit den einschlägigen Vorgängerregelungen ein. Beleuchtet wird auch die für die Förderpraxis höchst bedeutsame Frage, ob der allgemeine Hochschulbau nun wieder förderfähig ist. Abschließend wird der unverändert gebliebene Art. 91b Abs. 3 GG erläutert, in dem die gemeinsame Kostentragung geregelt wird.

Im fünften Kapitel werden die Ergebnisse der vorangegangenen Untersuchungsabschnitte in einen wertenden Zusammenhang gebracht und so für die Beantwortung der zweiten Kernfrage der Arbeit nutzbar gemacht – also der Frage, ob sich die bisherigen Normänderungen anhand eines konstanten Musters beschreiben und erklären lassen. Dazu wird in einer einleitenden Gesamtschau

dargestellt, wie sich die wissenschaftsbezogene Reichweite des Art. 91b GG seit seiner Einfügung ins Grundgesetz entwickelt hat. Auch die vom Grundgesetz insgesamt gestatteten Kooperationsmöglichkeiten im Wissenschaftsbereich werden im Zeitverlauf betrachtet. Im Anschluss wird die zentrale These des Kapitels entwickelt und argumentativ unterlegt: Sowohl die Motive für die bisherigen Änderungen des Art. 91b GG als auch die tatsächlichen Normnutzungen sowie die Vorschläge für die künftige Normnutzung werden maßgeblich von einem stabilen, Partei- und Akteurs-übergreifenden Grundverständnis von Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaft getragen. Abschließend werden Überlegungen dazu angestellt, welche Anschlussfragen diese Befunde aufwerfen und in einer weiterführenden Untersuchung bearbeitet werden könnten.

II. Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung von 1949 bis heute

2.1. Von 1949 bis zur Finanzreform 1969

2.1.1. Die Anfangsjahre: Kooperation und Kritik

Seit seiner Gründung war der deutsche Bundesstaat auf Kompetenztrennung der Staatsebenen ausgerichtet. Dem Modell des separativen Föderalismus folgend, galt die gemeinsame Erledigung von Aufgaben durch Bund und Länder prinzipiell als unzulässig. Ausdrücklich nannte das Grundgesetz nur wenige Bereiche der staatsebenenübergreifenden Kooperation. Dazu zählten die Ausführung der Bundesgesetze (Art. 84-85 GG a.F.) sowie die Zusammenarbeit bei Kriminalpolizei, Verfassungs- und Staatsschutz (Art. 73 Nr. 10 GG a.F.).¹ Bildung, Forschung und Kulturangelegenheiten gehörten von Anfang an in die Zuständigkeit der Länder.² Schon bald kamen Bund und Länder jedoch zur Überzeugung, dass eine Zusammenarbeit in zentralen Sachbereichen erforderlich sei. Die strikte Trennung der Kompetenzbereiche schien nicht dazu geeignet, die sich mehrenden, finanziell anspruchsvollen Aufgaben im sozialen Wohnungsbau, der regionalen Wirtschaftsförderung, dem Hochschulausbau, der Großforschung und der Wissenschaftsförderung insgesamt zu bewältigen. Begründet wurden die Kooperationsbestrebungen meist mit dem Sozialstaatsprinzip, für dessen Durchsetzung ein streng interpretierter Föderalismus nicht ausreichend schien.³ Auch die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nach Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG a.F. spielte als Begründungsfigur eine entscheidende Rolle.

Schon früh bildete sich daher eine administrative Zusammenarbeit der Länder untereinander heraus, auch um zentralstaatlichen Kompetenzansprüchen v.a. in den Bereichen Bildung und Wissenschaft zu begegnen.⁴ 1948 und noch vor Gründung der Bundesrepublik wurde die Kultusministerkonferenz gegründet. Im März 1949 schlossen die Länder das bis 1975 gültige Königsteiner Staatsabkommen.⁵ In diesem ersten kulturpolitischen Staatsabkommen nach Kriegsende wurde die grundsätzliche Selbständigkeit der Ländergemeinschaft in der Forschungsförderung deklariert. Die

¹ *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 832; *Liesegang/Plöger*, Schwächung der Parlamente, S. 229; *Heun*, Art. 91a, Rn. 2. Zur Entwicklung von der Reichsverfassung 1871 über die Weimarer Reichsverfassung bis zur Zeit des Nationalsozialismus: *Kluth*, Föderalismusreform 2006, Rn. 5ff.

² *Bartz*, Föderalismusreform von 2006, S. 91; *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1246.

³ *Collin*, Verfassungsrechtliche Konturierung, S. 38.

⁴ *Hohn/Schimank*, Forschungssystem, 102ff.

⁵ *Länder*, Königsteiner Staatsabkommen.

gemeinsame Förderung der MPG, der Notgemeinschaft der deutschen Wissenschaft (ab 1951 Deutsche Forschungsgemeinschaft, DFG) und weiterer Einrichtungen, die 1975 in die „Blaue Liste“ aufgenommen wurden, wurden damit begründet.⁶ In der 1949 verabschiedeten Fassung heißt es, die Länder gingen davon aus, dass die „gemeinsam zu finanzierenden Forschungseinrichtungen nicht gleichzeitig Zuschüsse aus dem Haushalt des Bundes erhalten“. Der Bund sollte nur Ressortforschungseinrichtungen und der Verwaltung zuarbeitende Forschungseinrichtungen fördern dürfen.⁷ Die Länder anerkannten zwar somit an, dass gesamtstaatliche Lösungen notwendig waren. Sie zogen aber eine „horizontale Selbstkoordinierung [...] der Koordinierung durch den Bund“⁸ vor. Rechtlich schien dies wenig problematisch: Die Kooperation der Länder war grundgesetzlich zwar nicht ausdrücklich gestattet, aber auch nicht verboten.⁹

Dennoch führte die Erfordernis unitarischer Lösungen auch dazu, dass sich eine Zusammenarbeit einzelner oder mehrerer Länder mit dem Bund entwickelte. Rechtstechnisch umgesetzt wurden diese staatsebenenübergreifenden Kooperationen v.a. in Form von Staatsverträgen, Verwaltungsvereinbarungen und Absprachen.¹⁰ 1964 wurde die bereits zuvor praktizierte Beteiligung des Bundes am Hochschulausbau durch ein Bund-Länder-Abkommen formalisiert.¹¹ Das 1968 verlängerte Verwaltungsabkommen regelte auch die je hälftige, zweckbindungsfreie Bund-Länder-Finanzierung der DFG und der MPG sowie die Studienfinanzierung nach dem „Honnefer Modell“. ¹² Diesen frühen „Gemeinschaftsaufgaben“ fehlte zwar eine ausdrückliche Grundlage im Grundgesetz. Dennoch wurden sie für

⁶ Meusel, Außeruniversitäre Forschung, S. 1246; Hohn/Schimank, Forschungssystem, S. 139ff.

⁷ Länder, Königsteiner Staatsabkommen, Präambel.

⁸ Scharpf, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 20.

⁹ Stern, Staatsrecht, Band II, S. 785; *Kommission für die Finanzreform*, Troeger-Gutachten, Tz. 36ff.; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 46ff.

¹⁰ Liesegang/Plöger, Schwächung der Parlamente, S. 229; Mager, Art. 91b, Rn. 12; Heun, Art. 91a, Rn. 2; Siekmann, Art. 91a, Rn. 2. Zu den wichtigsten Verwaltungsvereinbarungen und dem damaligen Streit um ihre Verfassungsmäßigkeit: Meusel, Außeruniversitäre Forschung, S. 1246f.

¹¹ Bundesregierung, Verwaltungsabkommen zur Wissenschaftsförderung; vgl. Staff, Wissenschaftsförderung, S. 19ff. Hohn und Schimank verweisen darauf, dass das Abkommen den „Übergang vom [föderalen] Kompetenzkonflikt zur Praxis des kooperativen Föderalismus in der Forschungspolitik“ markiert: Hohn/Schimank, Forschungssystem, S. 120.

¹² BGBl. 1968 Nr. 29, S. 5. Bereits 1957 hatten Bund und Länder das „Verwaltungsabkommen über den Ausbau der Ingenieurschulen und die Förderung wissenschaftlicher Einrichtungen“ geschlossen, das einen vertikalen Finanzausgleich vorsah, aber nur ein Jahr in Kraft war: Bundesregierung, Verwaltungsabkommen Ingenieurschulen. Bereits seit Mitte der 1950er Jahre hatte sich der Bund mit s.g. Sonderhaushalten erheblich an der Finanzierung von DFG und MPG beteiligt. Zu den Bund-Länder-Konflikten, die dem Abkommen von 1964 vorausgingen, sowie dem damit etablierten Prinzip der Globalförderung der MPG: Hohn/Schimank, Forschungssystem, S. 83ff.

zulässig gehalten, besonders wenn die finanzielle Dimension der in Rede stehenden Aufgaben eine Zusammenarbeit der Staatsebenen nahelegte.¹³

Daneben verstärkte der Bund die nur über seine Haushaltsführung, also mittels Förderprogrammen oder Förderrichtlinien umgesetzte s.g. Fondswirtschaft.¹⁴ Dabei reichte der Bund Mittel an die Länder v.a. in den Bereichen Bildung und Forschung aus, ohne die entsprechenden Verwaltungszuständigkeiten innezuhaben.¹⁵ Mit der Mittelvergabe war eine inhaltliche Steuerung verbunden. Dazu gehörten Verwendungsauflagen, etwa verpflichtende Komplementärleistungen der Länder, und Mitbestimmungsrechte. Diese „Herrschaft mit dem goldenen Zügel“ führte zu einer Aushöhlung der Länderzuständigkeit in den alimentierten Bereichen, der Abhängigkeit der Länder von Bundesdotationen und in vielen Fällen zur Bindung von Landesmitteln. Dies wiederum gefährdete die in Art. 109 GG festgeschriebene, selbständige und unabhängige Haushaltswirtschaft der Länder. Die vielfältige, bereits früh vorgebrachte Kritik am Dotationswesen wurde im Verlauf der 1950er Jahre zunehmend lauter.¹⁶ Insbesondere die so entstandene, „apokryphe Finanzverfassung“¹⁷ galt als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

Ein Mitte der 1950er Jahre gefundener Kompromiss führte zur Gründung des Wissenschaftsrats¹⁸ sowie des Deutschen Bildungsrats, einem Sachverständigenausschuss zur Entwicklungs- und Strukturplanung des Bildungswesens¹⁹. Der Wissenschaftsrat wurde in der Folge zum „Transmissionsriemen für

¹³ *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 785; *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1247.

¹⁴ Die Tradition der Fondswirtschaft bzw. des Dotationswesens reicht bis ins Kaiserreich zurück und erlebte in der Weimarer Republik ihre Hochzeit: *Collin*, Verfassungsrechtliche Konturierung, S. 42; *Kruis*, Finanzautonomie und Demokratie, S. 12. Zur Entstehung des Dotationswesens im Zusammenhang mit dem s.g. „Julisturm“: *Barbarino*, Revision des Grundgesetzes, S. 20ff.; *Röhl*, Der Wissenschaftsrat, S. 3; *Hohn/Schimank*, Forschungssystem, S. 111f. Zu den entsprechenden Bundesprogrammen: *Marnitz*, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 13.

¹⁵ *Collin*, Verfassungsrechtliche Konturierung, S. 38; *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 237; *Siekmann*, Art. 91a, Rn. 3.

¹⁶ *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 36ff., 228f.; *Kommission für die Finanzreform*, Troeger-Gutachten, Tz. 44; *Liesegang/Plöger*, Schwächung der Parlamente, S. 230; *Stern*, Staatsrecht, Band I, S. 751; *Marnitz*, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 24, 128. Zum taktischen Vorgehen des Bundes, zunächst finanzschwachen Länder Hilfen anzubieten und dann die übrigen Länder zu gewinnen: *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 19; *Seeger*, Finanzierung von Länderaufgaben, S. 781. Zur beklagenswerten Unübersichtlichkeit und fehlenden Transparenz des Systems: *Seeger*, Finanzierung von Länderaufgaben, S. 782; vgl. die spätere Kritik des Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 39, 96 (107).

¹⁷ *Siekmann*, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 629; vgl. *Siekmann*, Art. 91a, Rn. 4; *Barbarino*, Revision des Grundgesetzes, S. 20.

¹⁸ *Bundesregierung*, Verwaltungsabkommen Wissenschaftsrat.

¹⁹ BGBl. 1970 Nr. 126, S. 3; vgl. *Pfost/Franz*, Mischfinanzierungen, S. 343. Der Bildungsrat war von 1965 bis 1975 aktiv, insgesamt aber mit überschaubarem Erfolg.

Bundesgelder“²⁰ und sicherte die Beteiligung der Länder an der Definition jener Bedingungen, unter denen Mittel für die Wissenschaft vergeben wurden. Die Lösung befriedete die Situation aber nicht lange – zumal der Bund in der Bildung, aber auch in anderen Bereichen seine Einflussosphäre stetig zu erweitern versuchte. Sichtbarer Ausdruck dieses Bestrebens war die Gründung des Bundesministeriums für Atomfragen im Jahr 1955, das seine Aufgaben von Anfang an weit interpretierte.²¹ 1962 wurde das Haus – nach erneuter Erweiterung seines Portfolios und begleitet von verfassungsrechtlicher Kritik – zum Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung.

Zu der Kritik am unregelmäßigem Vergabesystem des Bundes kamen in den 1960er Jahren eine allgemeine Planungseuphorie sowie die von *Georg Picht* auf den Buchtitel „Die deutsche Bildungskatastrophe“ verdichtete Wahrnehmung, dass ohne massive Ausgabensteigerungen in Bildung und Forschung die ökonomische Entwicklung des Landes gefährdet sei. Die so begründete Bildungs- und Hochschulexpansion löste einen hohen Investitionsbedarf aus, der die Möglichkeiten der einzelnen Länder überstieg.²² All diese Entwicklungslinien legten eine verfassungsrechtliche Verankerung und Regulierung staatsebenübergreifender Kooperationen nahe. Den entscheidenden Anstoß lieferte 1966 das s.g. Troeger-Gutachten, das „die Schaffung neuer Institutionen aus bundesstaatlichem Geist“²³ einforderte. Erstmals wurden das Institut der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern sowie eine Investitionshilfekompetenz des Bundes vorgeschlagen.²⁴ Dazu sollte ein neuer Kooperationsartikel Art. 85a GG ins Grundgesetz eingefügt werden. Auf Sachgebieten, die per Bundesgesetz zu definieren waren, sollte eine Mitzuständigkeit des Bundes etabliert werden. Diese unspezifische Erweiterung von Bundeskompetenzen stieß allerdings auf den Widerstand der Länder.²⁵ Überdies wäre die vorgeschlagene Generalklausel wohl auch in Konflikt mit der in

²⁰ Bartz, Föderalismusreform von 2006, S. 92.

²¹ Trute, Forschung zwischen Freiheit und Institutionalisierung, S. 49ff.; Meusel, Außeruniversitäre Forschung, S. 1249.

²² Gärditz, Hochschulorganisation, 20f.

²³ Kommission für die Finanzreform, Troeger-Gutachten, Tz. 77. Ausführlich zu den Verhandlungen und Detailergebnissen der Troeger-Kommission: Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 30ff.

²⁴ Kommission für die Finanzreform, Troeger-Gutachten, Tz. 77; für den Wissenschaftsbereich außerdem relevante Passagen: Tz. 139ff.; vgl. Siekmann, Finanzaufweisungen des Bundes, S. 629f.

²⁵ Seeger, Finanzierung von Länderaufgaben, 784; Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 62f.

Art. 79 Abs. 3 GG normierten Bestandsgarantie des bundesstaatlichen Systems und der daraus abgeleiteten Staatsqualität der Länder geraten.²⁶

2.1.2. Die Finanzreform: Geburtsstunde der Gemeinschaftsaufgaben

Die große Verfassungsreform von 1969²⁷ war die erste große Veränderung der föderalen Machtverhältnisse seit 1949. Sie griff den Impuls des Troeger-Gutachtens zwar auf, war in vielem aber eine die Länderkompetenzen schützende Kompromisslösung. Mit dem neu eingefügten Art. 104a GG a.F. wurde der Lastenverteilungsgrundsatz im Grundgesetz installiert (s. 3.4.1.). In Abs. 4 des Artikels wurde überdies eine Investitionshilfekompetenz des Bundes normiert, deren Nutzung für die Förderung von Bildung und Forschung in der Folgezeit allerdings begrenzt blieb.²⁸ In Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a.F. erhielt der Bund die Befugnis, Rahmenvorschriften für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens zu erlassen. Zweck des auf dieser Grundlage beschlossenen, 1976 in Kraft getretenen Hochschulrahmengesetzes²⁹ war die bundeseinheitliche Regelung grundlegender Sachverhalte im Hochschulwesen. Die bereits bestehende Rahmengesetzgebungskompetenz für das Beamtenrecht (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.) blieb erhalten.

Ins Grundgesetz wurde ein neuer Abschnitt („VIIIa. Gemeinschaftsaufgaben“) eingefügt, der die zwei Artikel 91a GG a.F. und 91b GG a.F. enthielt.³⁰ Art. 91a GG a.F. stand im Zentrum dieses Teils der Verfassungsreform³¹, aber auch Art. 91b GG a.F. stellte eine erhebliche Neuerung dar. Man entschied sich, contra Troeger-Kommission, in beiden Normen für eine Enumeration der Sachbereiche der Gemeinschaftsaufgaben. Art. 91a GG a.F. etablierte in drei Gebieten eine verpflichtende Verwaltungsmitzuständigkeit des Bundes, insbesondere beim Aus-

²⁶ *Liesegang/Plöger*, Schwächung der Parlamente, S. 231; *Tiemann*, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben, S. 161.

²⁷ BGBl. 1969 Nr. 37, S. 359ff. Ausführlich zum Verhandlungsverlauf: *Marnitz*, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 36ff.

²⁸ Zum Zusammenhang zwischen der neuen Finanzhilfekompetenz des Bundes und den zugleich eingeführten, vergleichsweise eng geschnittenen Gemeinschaftsaufgaben: *Marnitz*, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 50.

²⁹ BGBl. (Ausfertigung 1976, neugefasst 1999) I, S. 18ff.; vgl. *Gärditz*, Hochschulorganisation, S. 22. Zu den Hintergründen der Hochschulrahmengesetzgebung des Bundes: *Fraenkel-Haeblerle*, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 45f.

³⁰ Zur historischen, weit vor 1969 zurückreichenden Verwendung des Begriffs der „Gemeinschaftsaufgaben“: *Collin*, Verfassungsrechtliche Konturierung, S. 43f.

³¹ *Marnitz*, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 21, 68.

und Neubau von Hochschulen. Art. 91b GG a.F. eröffnete die Möglichkeit der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung und der Forschungsförderung. Auf dieser Grundlage wurde 1970 die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK) eingerichtet.³² Mit der 1975 beschlossenen Rahmenvereinbarung Forschungsförderung (RV-Fo) kam Forschungsförderung als Aufgabe hinzu.³³ Folgerichtig wurde der Name der Kommission in „Gemeinsame Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung“ geändert. Die RV-Fo wurde durch eine Reihe von Ausführungsvereinbarungen zu den einzelnen Forschungseinrichtungen konkretisiert. Im Bildungsbereich gestaltete sich die Arbeit der Kommission allerdings schon bald schwergängig und wurde 1982 ganz eingestellt.³⁴ Die 2008 gegründete Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) ersetzte schließlich die BLK (vgl. 4.4.). Mit Inkrafttreten des GWK-Abkommens Ende 2007 wurde die RV-Fo außer Kraft gesetzt.³⁵

Mit der Verfassungsänderung hatte der kooperative Föderalismus erstmals Eingang in die Verfassung gefunden.³⁶ Danach sollten die Staatsebenen auf Gebieten zusammenwirken, die für die Allgemeinheit bedeutsam waren und auf denen eine mitgestaltende, koordinierende und mitfinanzierende Rolle des Bundes erforderlich schien. Die Notwendigkeit eines solchen Zusammenwirkens wurde wiederum mit Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG a.F. begründet. Die Gesetzesbegründung machte in diesem Sinne geltend: „Kein moderner Bundesstaat, der ein sozialer Rechtsstaat ist, kann sich auf die Dauer einer weitgehenden Angleichung der Lebensverhältnisse entziehen.“³⁷ Die Verfassungsänderung war somit eine – wie sich zeigen sollte: vorläufige – legislative Auflösung eines im deutschen Bundesstaat angelegten Spannungsverhältnisses. Einerseits blieb die Länderautonomie in Kultur, Bildung

³² *Bundesregierung*, Verwaltungsabkommen Bildungsplanung.

³³ BGBl. 1975 Nr. 240, S. 4ff. Zur RV-Fo und dem mit ihr erweitertem Portfolio der gemeinsamen Wissenschaftsfinanzierung: *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1253; *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 40. Zur konfliktreichen Entstehungsgeschichte der RV-Fo: *Hohn/Schimank*, Forschungssystem, S. 129ff.

³⁴ *Scharpf*, Politikverflechtungsfalle, S. 328; *Ennuschat*, Föderalismusreform, S. 121; *Seckelmann*, BKG 91b, Rn. 33; *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 72.

³⁵ BGBl. 2007 Nr. 195, S. 7787ff., Art. 10 Abs. 2; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 13; *Maunz*, Art. 91b, Rn. 37; *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 73.

³⁶ *Bundesregierung*, BT-Drucks. V/2861, Tz. 9ff.; *Kommission für die Finanzreform*, Troeger-Gutachten, Tz. 73ff.; *Stern*, Staatsrecht, Band I, S. 754; *Tiemann*, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben, S. 161. Zu den deskriptiven und normativen Beiklängen dieses unscharfen Begriffs: *Liesegang/Plöger*, Schwächung der Parlamente, S. 228f. Kluth verweist hinsichtlich der neuen Art. 91a und 91b GG auf das von Konrad Hesse geprägte Modell des „unitarischen Bundesstaats“: *Kluth*, Föderalismusreform 2006, Rn. 23ff.

³⁷ *Bundesregierung*, BT-Drucks. V/2861, Tz. 10; vgl. *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 21. Die Begründungsfigur spielte auch in den Verhandlungen zur Föderalismusreform 2006 eine zentrale Rolle: *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91a, Rn. 6.

und Wissenschaft ein hoher Wert, andererseits bestand die Forderung nach einheitlichen und überregionalen Regelungen.³⁸

Die Einfügung der Gemeinschaftsaufgaben in die Verfassung erfüllte überdies eine rechtsklärende Funktion. Die in Art. 91a GG a.F. und 91b GG a.F. geregelten Kooperationsgebiete waren weitgehend jene, in denen auch bisher schon eine staats Ebenenübergreifende Zusammenarbeit bzw. eine Bundesmitförderung stattgefunden hatte. Diese Staatspraxis, die sich in einer verfassungsrechtlichen Grauzone bewegt hatte, wurde mit der Grundgesetzänderung kodifiziert und mithin legitimiert.³⁹ Zugleich wurden die Bund-Länder-Kooperationen und damit auch die jeweiligen Finanzierungszuständigkeiten explizit und eingrenzend geregelt. Die Schaffung der Gemeinschaftsaufgaben kam deshalb auch einer „Einhegung der...Fondspolitik des Bundes“⁴⁰ gleich.

2.2. Von 1969 bis zur Föderalismusreform 2006

2.2.1. Verantwortungsdiffusion und Parlamentsentmachtung?

Neben frühen, lobenden Stimmen, erhob sich allerdings schon bald Kritik am kooperativen Föderalismus im Allgemeinen und an den in Art. 91a GG a.F. und 91b GG a.F. normierten Gemeinschaftsaufgaben im Besonderen.⁴¹ Aus staatsrechtlicher Sicht sah man die Aufgabenverflechtung skeptisch, weil sie das Verfassungsprinzip der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung durchbrach. Entscheidungen konnten nicht mehr eindeutig einer Staatsebene zugerechnet werden. Damit, so das Argument, wurden Verantwortlichkeiten verunklart und Rechenschaftspflichten verwischt. Aus der Perspektive der beteiligten politischen

³⁸ *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 43.

³⁹ *Collin*, Verfassungsrechtliche Konturierung, S. 48; *Barbarino*, Revision des Grundgesetzes, S. 20; *Heun*, Art. 91b, Rn. 1; *Wixforth*, Außeruniversitäre Forschungsförderung, S. 193; *Mager*, Art. 91b, Rn. 1; *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91a, Rn. 6; *Huber*, Klare Verantwortungsteilung, S. D20; *Kirchhof*, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, S. D35; *Pfost/Franz*, Mischfinanzierungen, S. 343; *Liesegang/Plöger*, Schwächung der Parlamente, S. 230; *Tiemann*, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben, S. 161; *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 285ff. Meusel verweist auf die unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Einschätzungen des neuen Verfassungsinstituts in der damaligen Literatur: *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1251.

⁴⁰ *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 237; vgl. *Häde*, Föderalismusreform, S. 934; *Maurer*, Staatsrecht, S. 607; *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 19; *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 281f.; *Schmidt-Aßmann*, Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung, S. 406.

⁴¹ Zum übergreifenden Diskurs in Wissenschaft und Politik zwischen 1980 und Anfang der 2000er Jahre: *Neumann*, Exzellenzinitiative, S. 121ff.

Akteure konnte die „Diffusion der politischen Verantwortung“⁴² aber auch vorteilhaft sein – dann nämlich, wenn Misserfolge möglich erschienen. Da die Gemeinschaftsaufgaben insbesondere in den für die Staatlichkeit der Länder konstitutiven Bereichen Kultur und Bildung angesiedelt waren, galten sie gar als potenzielle Gefährdung genau dieser Staatsqualität. Verschiedentlich wurde eine Verletzung des Bundesstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 1 GG und somit auch der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG attestiert.⁴³ Das Phänomen wurde als umso problematischer eingeschätzt, je aktiver sich der Bund über die Jahre in die Bildungs- und Kulturpolitik einschaltete (s. 2.2.2.). Diese grundlegenden Bedenken wurden schon früh vorgebracht. Insbesondere eine vom Bundestag 1970 eingesetzte Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform empfahl, Art. 91a GG a.F., 91b GG a.F. und 104a GG a.F. zu streichen und Alternativlösungen zu installieren.⁴⁴ Die Kritik blieb zwar, ebenso wie spezifische Auslegungsschwierigkeiten der beiden Normen, lange ohne Wirkung.⁴⁵ Sie verstummte allerdings nie ganz, und wurde ab den 1990er Jahren immer vernehmbarer.⁴⁶

Weitere Kritikpunkte kamen hinzu. Im Institut der Gemeinschaftsaufgaben erkannte man die Gefahr, dass Parlamentsrechte ausgehöhlt wurden. Dabei wurde weniger ein verfassungsrechtlicher Konflikt mit Art. 79 Abs. 3 GG konstatiert als vielmehr eine die Parlamente schwächende faktische Nutzung der Gemeinschaftsaufgaben. Denn in der Praxis entschieden Regierungsvertreter von Bund und Ländern bzw. nachgeordnete, exekutive Fachgremien über die Etablierung sowie die organisatorischen und finanziellen Einzelheiten einer gemeinschaftlichen Fördermaßnahme. Die zentralen Inhalte der Vereinbarungen wurden von „vertikalen Fachbruderschaften“⁴⁷ bestimmt. Der kooperative Föderalismus hatte „faktisch zu

⁴² Scharpf, Politikverflechtungs-Falle, S. 336.

⁴³ Collin, Verfassungsrechtliche Konturierung, S. 56; Kirchhof, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, S. D77; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 298ff. Liesegang und Plöger bezeichnen die Gemeinschaftsaufgaben als „weiteren Schritt zum [...] Niedergang der Eigenstaatlichkeit der Länder“: Liesegang/Plöger, Schwächung der Parlamente, S. 229. Die Problemwahrnehmung artikulierend: Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 61.

⁴⁴ Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucks. 7/5924, Kapitel 11. Vorgeschlagen wurde ein neuer Art. 104b GG sowie ein neuer Art. 28a GG, der die gemeinsame Planung von Bund und Ländern in den gemeinschaftlichen Fördergebieten regeln sollte.

⁴⁵ Collin, Verfassungsrechtliche Konturierung, S. 52ff.

⁴⁶ Bundesregierung, BT-Drucks. 8/1551, S. 63ff.; Barbarino, Revision des Grundgesetzes, S. 21; Stern, Staatsrecht, Band II, S. 834; Huber, Klare Verantwortungsteilung, S. D20f.; Pfost/Franz, Mischfinanzierungen, S. 344; Werner, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 25; Bundesrechnungshof, BT-Drucks. 16/160, S. 103ff. Die Kritik referierend: Seckelmann, Konvergenz und Entflechtung, S. 68; Siekmann, Art. 91a, Rn. 6; Collin, Verfassungsrechtliche Konturierung, S. 55; Heun, Art. 91a, Rn. 9; Guckelberger, Bildungsevaluation als Gemeinschaftsaufgabe, S. 267; Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 134; Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 188.

⁴⁷ Wagener, Der öffentliche Dienst, S. 238ff.

einer Politik durch die leitenden Verwaltungsbeamten von Bund und Ländern geführt“⁴⁸. Die jeweils in einem Fachbereich zusammenarbeitenden Verwaltungsebenen von Bund und Ländern neigten zur Konfliktvermeidung, um die Finanzierung „ihrer“ Vorhaben nicht zu gefährden. Denn einigten sich die Experten, war die Chance wesentlich höher, dass der eigene Politikbereich vor anderen privilegiert wurde.⁴⁹ Dies wiederum verhinderte einen übergreifenden, schwerpunktsetzenden und selektiven Einsatz der Gemeinschaftsaufgaben. Dieser Kritikpunkt ließ sich auch auf andere Verflechtungstatbestände beziehen und brachte das Schlagwort des „Exekutivföderalismus“ hervor.⁵⁰

Zwar mussten die Legislativen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung der Gemeinschaftsaufgaben schaffen. Doch sie standen bei der Ausübung ihres vermeintlichen Königsrechts letztlich vor vollendeten Tatsachen.⁵¹ Die Parlamente sahen sich in die Rolle gedrängt, ihre Zustimmung zur Mittelbereitstellung von ausgehandelten Vereinbarungen faktisch nicht mehr verweigern zu können. Denn zum einen sahen sich die Abgeordneten mit den oft komplexen und zwischen den Verhandlungspartnern fein austarierten Details überfordert, zumal sie i.d.R. gar nicht die für die Entscheidungsfindung relevanten Informationen besaßen.⁵² Dies traf besonders auf die Einzelheiten der in Art. 91a GG a.F. geregelten Rahmenplanung für den Hochschulbau zu.⁵³ Zum anderen wären mit einer Ablehnung auch die für das eigene Land in Aussicht stehenden Bundesmittel verloren gegangen. Dies hätte die eigene Regierung in Schwierigkeiten gebracht. Zugleich konnte das Ausscheren eines Landes die Maßnahme insgesamt gefährden, da dann die Finanzkonstruktion und der fragile

⁴⁸ Nettelbeck, Bund-Länder-Spiel, S. N5; vgl. Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 289.

⁴⁹ Scharpf, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 35, 110.

⁵⁰ Kluth, Föderalismusreform 2006, Rn. 39f.; Deutsche Landesparlamente, Lübecker Erklärung, 37.

⁵¹ Collin, Verfassungsrechtliche Konturierung, S. 55; vgl. Tiemann, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben, S. 165; Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 140; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 229f., 290ff. Vgl. auch bereits: „Die Macht der Verhältnisse, die den Willen zur gemeinschaftlichen Ordnung eines Lebensbereichs hervorgerufen [hat, wird] „groß genug sein, die Parlamente zur Bewilligung der finanziellen Mittel für die Ausführung der Gemeinschaftsaufgaben zu veranlassen“: Kommission für die Finanzreform, Troeger-Gutachten, S. 160f. Zu der vor diesem Hintergrund geforderten und teilweise erfolgten, früheren Einbindung der Länderparlamente in die exekutiven Planungsvorgänge: Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 146ff.; Soell, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, S. 424ff.

⁵² Liesegang/Plöger, Schwächung der Parlamente, S. 235; Werner, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 29.

⁵³ Zur Interpretation und Reichweite der Rahmenplanung nach Art. 91a GG a.F. sowie zum Planungsausschuss: Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 73ff.; Tiemann, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben, S. 162.

Interessenausgleich sofort in Frage gestanden hätten.⁵⁴ Im Fall des Art. 91a GG a.F. war überdies die Kooperationsverpflichtung der Norm wirksam (vgl. 4.1.2.), die formal zwar nur die beteiligten Regierungen betraf, die aber auch die Haushaltsgesetzgeber nicht ignorieren konnten. Hinsichtlich der Rahmenplanung nach Art. 91a GG a.F. wurde in der Literatur überdies das Bundestreueprinzip in Anschlag gebracht.⁵⁵ Danach durften die Länder die Mittelansätze der Rahmenpläne dann nicht verändern, wenn die Modifikationen reinen Partikularinteressen dienten.⁵⁶ Im Übrigen wurden Gemeinschaftsaufgaben auch für den Bundesgesetzgeber aufgrund ihrer fehlenden Steuerungsmöglichkeit zunehmend unattraktiv.⁵⁷

Der Druck auf die Parlamente, einer von exekutiver Seite ausgehandelten Gesamtmaßnahme zuzustimmen, wurde als unzulässige, zumindest aber zweifelhafte Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts gesehen.⁵⁸ Ausgerechnet ein Vertreter der Exekutive, der hessische Ministerpräsident *Osswald*, artikulierte dies bereits 1970 unmissverständlich: Die „Vermischung von Bundes- und Landeskompetenzen und die gemeinschaftliche Finanzierung“ habe „schwerwiegende Eingriffe in den politischen Handlungsraum der Länderparlamente, insbesondere in ihr Haushaltsrecht“⁵⁹ zur Folge. Die Rahmenplanung auf Grundlage von Art. 91a GG a.F. verschärfte das Problem, weil diese eine faktische, überjährige Bindung der Haushaltsgesetzgeber bedeutete.⁶⁰ Neben einer Gefährdung der parlamentarischen Haushaltsrechte ist in jüngerer Zeit die Frage aufgeworfen worden, ob die Parlamente auch bei der inhaltlichen Gestaltung von Vereinbarungen oder Förderentscheidungen zu beteiligen sind bzw.

⁵⁴ *Soell*, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, S. 423; *Marnitz*, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 141ff.

⁵⁵ Das Prinzip der Bundestreue bzw. des bundesfreundlichen Verhaltens verpflichtet Bund und Länder, bei der Wahrnehmung ihrer Kompetenzen (im jeweils zumutbaren Rahmen) auf die Interessen des Bundesstaates und der Länder Rücksicht zu nehmen. Vgl. BVerfGE 92, 203 (230).

⁵⁶ *Liesegang/Plöger*, Schwächung der Parlamente, S. 234f.

⁵⁷ *Scharpf*, Politikverflechtungs-Falle, S. 330.

⁵⁸ *Kommission für die Finanzreform*, Troeger-Gutachten, Tz. 60; *Landesparlamentspräsidenten*, Zur Verfassungsreform, S. 28; *Soell*, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, S. 406f.; *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91a, Rn. 5; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, S. 142; *Siekmann*, Art. 91b, Rn. 38; *Häde*, Föderalismusreform, S. 935; *Pfost/Franz*, Mischfinanzierungen, S. 345; *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 27f.; *Heun*, Art. 91b, Rn. 17; *Liesegang/Plöger*, Schwächung der Parlamente, S. 233ff.; *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 266; *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 63f.; *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1252.

⁵⁹ Zitiert in: *Soell*, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, S. 401.

⁶⁰ *Siekmann*, Art. 91a, Rn. 36; *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 838.

ob eine Abweichung vom grundgesetzlichen Gesetzesvorbehalt begründet werden kann. Diese Frage ist in der Literatur strittig, soll hier aber nicht vertieft werden.⁶¹

Die exekutiven Abstimmungsprozesse schienen nicht nur schwer nachvollziehbar und intransparent, sondern auch überkomplex, zeitraubend und damit unwirtschaftlich und ineffizient.⁶² Der hohe Verwaltungsaufwand – oft genug in Doppelarbeit mündend – entstand nahezu zwangsläufig durch die administrative Befassung von Bund und Ländern.⁶³ Dies galt v.a. für die Rahmenplanung als Herzstück der gemeinsamen Hochschulbauförderung.⁶⁴ Paradoxerweise wurde der Überkomplexität der Bund-Länder-Verhandlungen vereinzelt auch eine positive Wirkung zugeschrieben.⁶⁵ Gerade weil man um die Tatsache wusste, dass bestimmte Fragen entweder überhaupt nicht oder aber nur sachlich inadäquat zu lösen waren, verzichtete man von vornherein auf deren Regelung. Dies führte etwa dazu, dass Bund und Länder auf eine inhaltliche Steuerung von MPG und DFG durch die Setzung thematischer Forschungsschwerpunkte bis heute weitgehend verzichten. Besonders die MPG profitiert als „tertius gaudens“ von dieser gegenseitigen Neutralisierung von Bund und Ländern. Sie operiert wissenschaftlich autonom und bleibt frei von politischen Einflussversuchen.⁶⁶ Im Konzert mit ihren grundlegenden Organisationsprinzipien hat genau dieser Autonomiegrad zur international anerkannten Leistungsfähigkeit der MPG beigetragen. Die jeweils prozentual festgelegte Beteiligung der Länder an der MPG-Finanzierung führte allerdings auch dazu, dass die jeweils finanzschwächsten Länder faktisch die Zuschusshöhen bzw. Wachstumsraten bestimmten. Dieses s.g. „Geleitzugprinzip“ führte aus Sicht der MPG (wie auch anderer Zuwendungsempfänger) zu einem Verlust an Fördermitteln, die insbesondere der Bund aufzuwenden bereit gewesen wäre.⁶⁷

⁶¹ Gegen eine Aufhebung des Gesetzesvorbehalts: *Mager*, Art. 91b, Rn. 2, 12, 41; *Sieweke*, Anforderungen Exzellenzinitiative, S. 948; *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 262; Für die Aufhebung: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 7. Grundsätzlich zum Gesetzesvorbehalt und zur Wesentlichkeitstheorie des BVerfG: *Korioth*, Staatsrecht, Rn. 186ff.

⁶² *Engels*, Stellungnahme für Rechtsausschuss, S. 4; *Wieland*, Bildungsföderalismus, S. 43; *Kruis*, Finanzautonomie und Demokratie, S. 12; *Kirchhof*, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, S. D77; *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 26; *Barbarino*, Revision des Grundgesetzes, S. 20f.; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 134. Vgl. „Komplikationen bürokratischer, prozeduraler und legitimatorischer Art“: *Pfost/Franz*, Mischfinanzierungen, S. 344f.

⁶³ Überdeutlich etwa: *Landesparlamentspräsidenten*, Zur Verfassungsreform, S. 28.

⁶⁴ A.A. Schmidt-Aßmann, der die Rahmenplanung zwar für ein „aufwendiges Verfahren“ hält, aber eines, das sich „durchaus bewährt“ habe: *Schmidt-Aßmann*, Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung, S. 407.

⁶⁵ *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 40f.

⁶⁶ *Hohn/Schimank*, Forschungssystem, S. 108ff.

⁶⁷ *Hohn/Schimank*, Forschungssystem, S. 132f., 409.

2.2.2. Bundesdominanz und der Ruf nach Entflechtung

An den Gemeinschaftsaufgaben kritisiert wurde ferner eine faktische „Asymmetrisierung der Machtverhältnisse“⁶⁸ zwischen Bund und Ländern. Dank seiner ungleich höheren finanziellen Potenz konnte der Bund im Fall von Art. 91b GG a.F. über die Aufnahme einer fakultativen Gemeinschaftsaufgabe bestimmen und, auch im Fall pflichtiger Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG a.F., die inhaltliche und finanzielle Gestaltung der Kooperation dominieren.⁶⁹ Denn der Bund konnte mit weitgehender oder voller Kostenübernahme locken und so seinen Einfluss geltend machen.⁷⁰ Dies beeinträchtigte die Länderautonomie⁷¹ und konterkarierte zugleich die Grundidee der Gemeinschaftsaufgaben, die ja gerade als partnerschaftliches Zusammenwirken von Bund und Ländern angelegt waren. Das Problem verschärfte sich, weil das Bundesengagement im Wissenschaftsbereich – wenn auch im Zeitverlauf keineswegs linear – erheblich zunahm. 1989, 1990 und 1996 wurden Hochschulsonderprogramme aufgelegt. Hinzu kamen von 1991 bis 1996 das Hochschulerneuerungsprogramm für die neuen Bundesländer sowie von 2000 bis 2006 das Hochschul- und Wissenschaftsprogramm.⁷² Die zunehmende Bundesdominanz wurde auch im Zusammenhang mit einer Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes wahrgenommen. Diese wurde möglich, weil das Bundesverfassungsgericht das in Art. 72 Abs. 2 GG eingeforderte „Bedürfnis“ einer Bundesregelung großzügig ausgelegt hatte.⁷³

Eine parallele Diskussion entspann sich um Finanzhilfen des Bundes nach Art. 104a Abs. 4 GG a.F. Unter anderen verfassungsrechtlichen Vorzeichen wurde auch hier ein ungebührlicher Einfluss des Bundes auf Länderangelegenheiten

⁶⁸ *Seckelmann*, Konvergenz und Entflechtung, S. 69; vgl. *Deutsche Landesparlamente*, Lübecker Erklärung, 37. Grundsätzlich zur „Ungleichheit der Partner“: *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 161ff.

⁶⁹ *Keller*, Einfluß des Bundes, S. 846; *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 289; *Pasternack*, Kompetenzordnung im Hochschulwesen, S. 33. Zur Dominanz des Bundes bei der Aufstellung der Rahmenpläne: *Soell*, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, S. 411f.

⁷⁰ *Schwarz*, Finanzierung von Bildung und Erziehung, S. 288.

⁷¹ Vgl. *Henneke*, der in der Ausweitung der Gemeinschaftsaufgaben eine Schwächung des Gestaltungsföderalismus sieht: *Henneke*, BT-Drucks. 17(18)334a, S. 3. Kritische Stimmen wiedergebend spricht *Meusel* davon, dass „der vielfach beschworene „kooperative Föderalismus“ zum integrierten Zentralismus entartet“ sei: *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1251.

⁷² *Pasternack*, Kompetenzordnung im Hochschulwesen, S. 33ff. *Schimank*, Hochschulfinanzierung, S. 26. Eine „expansive Tendenz“ stellt *Köstlin* auch im Bereich der „Bundeskulturpolitik“ fest, die sich an einem erheblichen Ausgabenwachstum ablesen lasse: *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 37; vgl. *Schwarz*, Finanzierung von Bildung und Erziehung, S. 284; *Geis*, Kulturhoheit, S. 522ff.

⁷² *Kluth*, Föderalismusreform 2006, Rn. 26. *Jauch*, Wissenschaftsförderung, S. 78f.

⁷³ *Kluth*, Föderalismusreform 2006, Rn. 26.

kritisiert.⁷⁴ Das Bundesverfassungsgericht benannte die Gefahr bereits im Jahr 1975: „Mittel aus dem Bundeshaushalt an die Länder für Landesaufgaben bringen die Länder in Abhängigkeit vom Bund und rühren damit an die Eigenstaatlichkeit der Länder.“⁷⁵ Die Gewährung von Finanzhilfen müsse daher so geregelt werden, „dass sie nicht zum Mittel der Einflussnahme auf die Entscheidungsfreiheit der Gliedstaaten bei der Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben werden“. Finanzhilfen seien insbesondere kein Instrument zur direkten oder indirekten Investitionssteuerung, um allgemeine wirtschafts-, währungs-, raumordnungs-, oder strukturpolitischer Ziele des Bundes in den Ländern durchzusetzen. Eine solche Einflussnahme des Bundes könne aber befördert werden, wenn die Länder auf die Bundesmittel angewiesen seien. An diese Beobachtung knüpfte ein weiterer, anderweitig geäußelter Kritikpunkt an: Die Bedingung der Möglichkeit von Finanzhilfen waren Bundeshaushalte, in denen Mittel über den für die bundeseigene Aufgabenerfüllung hinaus notwendigen Bedarf zur Verfügung standen. Nach dem grundgesetzlich vorgesehenen Deckungsquotenprinzip hätten diese Mittel in der Steuerverteilung eigentlich den Ländern zufließen müssen. Der Bund sicherte sich also nicht nur Einfluss auf Länderaufgaben – er tat dies mit „mit dem Geld der Länder“⁷⁶.

Aus der Bundesdominanz bei den Gemeinschaftsaufgaben wurden einerseits „Verteilungs- und Subventionswettläufe“⁷⁷ unter den Ländern entfacht. Andererseits implizierte die Maxime der Ländergleichbehandlung, dass einzelne Länder in bestimmten Konstellationen als Veto-Spieler auftreten konnten. Dies machte „große Lösungen“ wahrscheinlich, von denen alle Länder profitierten, unabhängig von der

⁷⁴ Marnitz verweist auf die Auseinandersetzungen um die Einflussnahme des Bundes bei den ersten Bundesgesetzen auf Grundlage von Art. 104a Abs. 4 GG a.F.: *Marnitz*, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 167ff. Für Seeger sind „Finanzhilfen [...] ein Eingriff in die Aufgabenerfüllung. [...] Der Bund nimmt damit Einfluss auf die Sacherledigung“: *Seeger*, Finanzierung von Länderaufgaben, S. 788; vgl. *Pfost/Franz*, Mischfinanzierungen, S. 351. Kirchhof macht eine „strukturelle Identität“ zwischen Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen aus, da es mittels Zweckbestimmung der Finanzhilfen zu einer „sachlichen Mitwirkung des Bundes kommt“: *Kirchhof*, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, S. D76. Hillgruber sieht bei Finanzhilfen die Gefahr eines „goldenen Zügels“: *Hillgruber*, Klare Verantwortungsteilung, S. 844. Ein „erschreckendes Beispiel“ sei das Ganztagschulprogramm gewesen. Gegen den hier sichtbar gewordenen, mangelnden Selbstbehauptungswillen der Länder gebe es allerdings „letztlich keine wirksame verfassungsrechtliche Rückversicherung“.

⁷⁵ BVerfGE 39, 96 (107f.).

⁷⁶ *Seeger*, Finanzierung von Länderaufgaben, S. 781, 787; vgl. *Soell*, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, S. 403f.

⁷⁷ *Pfost/Franz*, Mischfinanzierungen, S. 344; vgl. *Bundesrechnungshof*, BT-Drucks. 16/160, S. 103; *Engels*, Stellungnahme für Rechtsausschuss, S. 2.

fachlichen Qualität dieser Lösungen.⁷⁸ Auch die Veränderung einer bestehenden Fördermaßnahme konnte oft nur durch Anheben der Gesamtfördersumme erreicht werden, da eine Umschichtung bei den „verlierenden“ Ländern Widerstand hervorgerufen hätte. Die Folge waren eine Verfälschung des Wettbewerbsprinzips, schematisch verfestigte und nicht am Fördergegenstand orientierte Verfahren sowie eine strukturelle Immobilität, die nicht auf sich wandelnde, wissenschaftliche Bedarfe reagieren konnte.⁷⁹ Hinzu kam die oft mangelnde Erfolgskontrolle durch die Rechnungshöfe, die aufgrund strittiger Prüfungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern entstand.⁸⁰ 2003 mahnten leitende Mitarbeiter des Bundesrechnungshofs:

„Es fehlt aber bis heute ein schlüssiger Beweis dafür, dass das komplexe und komplizierte, zudem wenig flexible Instrumentarium [der Gemeinschaftsaufgaben] mehr geleistet hätte, als es eine (lediglich) koordinierte Aufgabenwahrnehmung bei einer alleinigen Finanzierung der Aufgaben durch die Länder nur über Art. 106 GG und 107GG nicht auch vermocht hätten.“⁸¹

Schwer wog aus Ländersicht ferner, dass eigene Mittel durch Gemeinschaftsaufgaben langfristig gebunden wurden. Dies galt besonders für die Ko-Finanzierung von Hochschulbauten nach Art. 91a GG a.F., weil die Rahmenplanung für längere Zeiträume angelegt wurde. Neben den anteiligen, investiven Kosten von gemeinschaftlich finanzierten Hochschulbauten oblagen die anfallenden Folgekosten (Unterhalt, Sanierung etc.) i.d.R. den Ländern. Auf Länderseite sah man sich so in eine „finanzielle Pfadabhängigkeit“⁸² gezwungen. Auch dieser Kritikpunkt ließ sich analog bei Bundesfinanzhilfen ausmachen. Hierbei mussten die Länder ebenfalls, als Voraussetzung der Hilfgewährung,

⁷⁸ Werner, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 26; Scharpf, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 38. Diesen Punkt erläutert Marnitz hinsichtlich der Hochschulrahmenpläne: Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 131. Damit zusammenhängend werden Gemeinschaftsaufgaben bis heute kritisiert, weil sie einen verfassungsrechtlich zumindest bedenklichen Wissenschaftsfinanzausgleich darstellen: Siekmann, Art. 91b, Rn. 7; Heun, Art. 91b, Rn. 6; Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit, S. 138.

⁷⁹ Bundesrechnungshof, BT-Drucks. 16/160, S. 103; Scharpf, Politikverflechtungs-Falle, S. 329; Scharpf, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 36f.; Schwarz, Finanzierung von Bildung und Erziehung, S. 291; Engels, Stellungnahme für Rechtsausschuss, S. 2ff. Hinsichtlich der „Blauen Liste“: Hohn/Schimank, Forschungssystem, S. 152ff.

⁸⁰ Werner, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 25ff.; Engels, Stellungnahme für Rechtsausschuss, S. 4.

⁸¹ Pfof/Franz, Mischfinanzierungen, S. 344; vgl. Schwarz, Finanzierung von Bildung und Erziehung, S. 291.

⁸² Collin, Verfassungsrechtliche Konturierung, S. 56.; vgl. Soell, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, S. 404f.; Werner, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 31; Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 132.

Ko-Finanzierungsanteile bereitstellen. Dies stellte eine indirekte Steuerung der Investitionstätigkeit der Länder und eine Bindung von Landesmitteln dar.⁸³

Von der Aussicht auf Bundesgelder ließen sich die Länder dabei zuweilen zu Ko-Finanzierungen verleiten, die ihre Kräfte eigentlich überstiegen.⁸⁴ Der Anreiz war gegeben: Je mehr Projekte eines Landes etwa im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau verwirklicht wurden, desto mehr Bundesmittel erhielt das Land. Der erwartete Mittelzufluss konnte den nüchternen Blick auf die eigenen Möglichkeiten trüben. Ferner senkte die übliche Kostenteilung bei Gemeinschaftsaufgaben den Druck, die Maßnahme insgesamt wirtschaftlich zu halten. Die Finanziere mussten nur anteilige Kosten tragen, hatten aber (jeder aus seiner Perspektive) den vollen Nutzen der Maßnahme.⁸⁵

Durch die geschilderte Mittelbindung schränkten Gemeinschaftsaufgaben zugleich den Spielraum der Länder ein, ihre sowieso überschaubaren, freien Haushaltsmittel anderweitig einzusetzen.⁸⁶ Mit Blick auf die erwähnten Folgekosten ragte diese Einschränkung weit über den eigentlichen Finanzierungszeitraum der Gemeinschaftsaufgaben hinaus. Darin wurde eine Beeinträchtigung der Haushaltshoheit der Länder nach Art. 109 Abs. 1 GG und letztlich auch der Eigenstaatlichkeit der Länder gesehen.⁸⁷ Dies bedeutete eine vom Bund indirekt gesteuerte Priorisierung von Landesaufgaben, ebenso wie eine Posteriorisierung von anderen, ggf. politisch und sachlich zu bevorzugenden Aufgaben. „Gegen den Sog von Zuschüssen haben andere Zwecke und Projekte kaum eine Chance“, kommentiert *Werner*.⁸⁸ Der Einfluss des Bundes griff damit auch auf Bereiche über, die gar nicht von Gemeinschaftsaufgaben umfasst waren. Insbesondere die Mitplanung des Hochschulbaus hatte so stets auch eine organisatorisch-strukturelle Dimension, die überdies im Verein mit der Rahmengesetzgebungskompetenz des

⁸³ BVerfGE 39, 96 (107f.). Vgl. „Beherrschungstechnik der Dotationsauflagen“: *Landesparlamentspräsidenten*, Zur Verfassungsreform, S. 30.

⁸⁴ „Finanzillusionen“: *Kirchhof*, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, S. D77; vgl. *Kruis*, Finanzautonomie und Demokratie, S. 12.

⁸⁵ *Scharpf*, Politikverflechtungs-Falle, S. 335f.; *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 32; *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91a, Rn. 5; *Bundesrechnungshof*, BT-Drucks. 16/160, S. 104; *Engels*, Stellungnahme für Rechtsausschuss, S. 4; *Barbarino*, Revision des Grundgesetzes, 20f.

⁸⁶ *Huber*, Klare Verantwortungsteilung, S. D20; *Kirchhof*, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, S. D78; *Tiemann*, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben, S. 165.

⁸⁷ *Kruis*, Finanzautonomie und Demokratie, S. 12, 16; *Soell*, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, S. 399, 431. Sehr deutlich: *Bundesrechnungshof*, BT-Drucks. 16/160, S. 106.

⁸⁸ *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 33; vgl. *Landesparlamentspräsidenten*, Zur Verfassungsreform, S. 28, 30; *Barbarino*, Revision des Grundgesetzes, S. 20; *Huber*, Klare Verantwortungsteilung, S. D20; *Pfost/Franz*, Mischfinanzierungen, S. 345. Seeger mutmaßt, dass bereits eine Zuschussfinanzierung von 20 Prozent durch den Bund ausreicht, um den gewünschten Lenkungseffekt zu erzielen: *Seeger*, Finanzierung von Länderaufgaben, S. 782.

Bundes nach Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG wirksam wurde.⁸⁹ Die Rahmenplanung des Art. 91a GG a.F. reduzierte, so *Stern* pointiert, die autonome Aufgabenerledigung der Länder auf ein „nudum ius“⁹⁰. Denn das rechtlich nach wie vor gestattete, eigenständige Handeln der Länder in den von Art. 91a GG benannten Bereichen war faktisch kaum mehr möglich.⁹¹

Die genannten Kritikpunkte lassen sich modifiziert auf die heutige Situation übertragen. Auch viele der derzeit laufenden, auf Art. 91b GG a.F. (2006-2015) gründenden Vereinbarungen umfassen lange Zeiträume und mobilisieren hohe, stark bundesgetragene Finanzvolumina. Dies gilt v.a. für das s.g. „Paket der Pakte“ aus Exzellenzinitiative, Pakt für Forschung und Innovation und Hochschulpakt.⁹² Wie damals sind die Haushaltsgesetzgeber faktisch über viele Jahre gebunden. Vereinbarungen überspannen oft Legislaturperioden und binden somit politisch unterschiedlich zusammengesetzte Parlamente. Das mehrjährige, parlamentarische Commitment ist auch heute kaum reversibel. Denn die unilaterale Aufkündigung eines „Pakts“ durch ein Land hätte einerseits Folgen für die geförderten Maßnahmen in diesem Land selbst, andererseits aber auch für Maßnahmen in den anderen, beteiligten Ländern und damit für die Gesamtvereinbarung. Im Fall des Pakts für Forschung und Innovation ist dies schon deshalb so, weil die Länder über den Königsteiner Schlüssel Einrichtungen in anderen Ländern anteilig mitfinanzieren. Die Tatsache, dass ko-finanzierte Fördermaßnahmen wie die Exzellenzinitiative als ergebnisoffener Wettbewerb gestaltet sind, macht die Höhe der künftigen Haushaltsbelastung eines Landes unsicherer. Die Verknappung von freien Landesmitteln durch Ko-Finanzierungspflichten, die so entstehende indirekte Aufgabensteuerung sowie Überstreckungen von Länderhaushalten, die durch die Aussicht auf Bundesgelder entstehen, sind auch für die laufenden Pakte anzunehmen.

Zurück zur Situation nach 1969. Die dargestellten, ihre Haushaltssteuerung betreffenden Probleme ließen sich aus Sicht der Länder kaum vermeiden. Denn faktisch konnten sie keine vom Bund mitfinanzierten Maßnahmen ablehnen, zumal mit den steigenden Studierendenzahlen die Bedarfe drastisch stiegen. Die

⁸⁹ *Soell*, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, S. 429; vgl. *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 31; *Scharpf*, Politikverflechtungs-Falle, S. 330.

⁹⁰ *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 837.

⁹¹ *Soell*, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, S. 410ff.

⁹² Zu Struktur und Inhalten dieser Fördermaßnahmen: s. 4.6.2.2.

Schlagworte der „Angebotsdiktatur“⁹³ und (wie schon vor 1969) des „goldenen Zügels“⁹⁴ beschrieben diesen Zustand. Hingewiesen wurde aber auch darauf, dass sich die ärmeren Länder eine Ko-Finanzierung von Maßnahmen nicht mehr leisten konnten und damit im Vergleich zu reicheren Ländern immer weiter ins Hintertreffen gerieten.⁹⁵

Neben den vor allem in Summe problematisierten Verflechtungstatbeständen⁹⁶ stärkte das Bundesverfassungsgericht in drei wirkmächtigen Urteilen zur seit 1994 geltenden Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG⁹⁷ die Stellung der Länder.⁹⁸ Die Urteile wurden durch den 1994 ins Grundgesetz eingefügten Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG ermöglicht, der das Gericht zur Klärung von „Meinungsverschiedenheiten“ über die Erforderlichkeit von Bundesgesetzen ermächtigte. Im s.g. Altenpflegeurteil befand das Gericht, der „Bund [sei] erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“⁹⁹. Diese strenge Interpretation der Erforderlichkeitsklausel machte die Rahmengesetzgebung für den Bund zunehmend unattraktiv¹⁰⁰ und stellte potenziell sogar die gesamte konkurrierende Gesetzgebung in Frage.¹⁰¹ Vor allem das im Juli 2004 ergangene Urteil zu den Juniorprofessuren hatte „dramatische

⁹³ *Siekmann*, Art. 91a, Rn. 6; *Heun*, Art. 91a, Rn. 9; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 134; *Huber*, Klare Verantwortungsteilung, S. D87; *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 290; *Soell*, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG, S. 407.

⁹⁴ *Ennuschat*, Föderalismusreform, S. 122; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 134. Kritisch zu dieser Argumentation: *Marnitz*, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 134f.

⁹⁵ *Schleswig-Holstein*, BR-Drucks. 43/12, S. 4.

⁹⁶ „Die Reputation der Politikverflechtung war am Ende der siebziger Jahre [bereits] weit ruiniert“: *Scharpf*, Politikverflechtungs-Falle, S. 330.

⁹⁷ BGBl. 1994 I, S. 3146ff. Die Erforderlichkeitsklausel ersetzte die bis dahin geltende Bedürfnisklausel, wobei es im politischen Ermessen des Bundes stand, ob das „Bedürfnis“ für ein Bundesgesetz vorlag. Die 1994 vorgenommene Veränderung hatte aus Bundessicht deshalb eine verschärfende Wirkung.

⁹⁸ Altenpflegeurteil 2002: BVerfGE 106, 62 (135ff.). Urteil zur 6. HRG-Novelle (Studiengebühren) 2005: BVerfGE 112, 226 (243). Urteil zur 5. HRG-Novelle (Juniorprofessur) 2004: BVerfGE 111, 226 (265). Im Juniorprofessur-Urteil bemängelte das Gericht ferner, dass die Regelungen zu detailliert ausfielen und nicht mit Art. 75 Abs. 2 GG a.F. vereinbar waren. Vgl. *Hillgruber*, Klare Verantwortungsteilung, S. 843; *Ennuschat*, Föderalismusreform, S. 122; *Kluth*, Föderalismusreform 2006, Rn. 49; *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 56f.

⁹⁹ BVerfGE 106, 62 (144); vgl. BVerfGE 111, 226 (253); 112, 226 (244).

¹⁰⁰ *Geis*, Büchse der Pandora, S. 307; *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 8. „Unbrauchbare Kompetenz“: *Hansalek*, Neue Bundeskompetenzen, S. 668.

¹⁰¹ *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungs-falle, S. 95; *Scharpf*, Verfassungsreform mit Vetospielen, S. 29; *Häde*, Föderalismusreform, S. 932; *Benz*, Entflechtungs-falle, S. 186. Die Gefährdung des bundesseitigen Handlungsspielraums führte 2006 dazu, dass die Erforderlichkeitsklausel auf explizit genannte Sachgebiete beschränkt und somit entschärft wurde.

Implikationen“¹⁰² für die kompetenzrechtliche Sicherheit des Bundesgesetzgebers und in der Folge eine katalytische Wirkung auf den Verhandlungsverlauf der Föderalismusreform 2006.

1994 kam überdies das in Art. 72 Abs. 3 GG a.F. (heute Art. 72 Abs. 4 GG) normierte Rückholrecht der Länder hinzu, das den Ländern die Gesetzgebungskompetenz in Fällen zugestand, in denen die Erforderlichkeit entfallen war. Auch diese Vorschrift kam einer Stärkung der Länder gleich und beschleunigte eine bestehende Entwicklung. Denn bereits die vierte Novelle des Hochschulrahmengesetzes von 1998¹⁰³, mit der organisationsrechtliche Vorgaben abgeschafft und so eine länderseitige Differenzierung des Hochschulrechts befördert wurden, hatte die Reföderalisierungs- und Pluralisierungstendenz im Hochschulbereich gestärkt.¹⁰⁴ Die neuen Möglichkeiten zu landesrechtlichen Regelungen hatten in oft grundlegend revidierten Landeshochschulgesetzen ihren Niederschlag gefunden. Damit manifestierten sich die Autonomiebestrebungen der Länder gegenüber dem Bund sowie eine Stärkung des Wettbewerbsföderalismus gegenüber dem kooperativen Föderalismus.¹⁰⁵ Zugleich räumten die Neuregelungen auch den Hochschulen größere Freiräume gegenüber den Länderministerien ein.¹⁰⁶ Deregulierung, New Public Management, Wettbewerbsorientierung sowie die „Entfesselung“ der Hochschulen waren die für diese Entwicklung einschlägigen Leit motive.¹⁰⁷

Diese Schwächungen des Bundes trafen mit einer weiteren Entwicklung zusammen. In Folge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 1958, das einen wesentlich höheren Umfang der zustimmungspflichtigen Gesetzesmaterien zur Folge gehabt hatte¹⁰⁸, waren auch die Obstruktionsmöglichkeiten des Bundesrats

¹⁰² *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 93ff.

¹⁰³ BGBl. 1998 Teil I Nr. 54, S. 2190ff.

¹⁰⁴ *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 47, 205; *Gärditz*, Hochschulorganisation, S. 23f.

¹⁰⁵ *Kluth*, Föderalismusreform 2006, Rn. 52. Der Begriff des „Wettbewerbsföderalismus“ rief allerdings Widerstände hervor, weil er als wirtschaftsliberal konnotiert galt und somit als „Aufkündigung der Solidarität zwischen den Ländern“ aufgefasst wurde: *Scharpf*, Verfassungsreform mit Vetospielern, S. 28; vgl. *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 59, 72. Der Begriff wurde deshalb von seinen Anhängern oft durch „Gestaltungsföderalismus“ ersetzt.

¹⁰⁶ *Seckelmann*, Konvergenz und Entflechtung, S. 66; *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 47ff.

¹⁰⁷ Ausführlich zu diesem Themenkreis: *Gärditz*, Hochschulorganisation, S. 24ff.; *Krausnick*, Staat und Hochschule, S. 70ff., 299ff. Das Konzept der „Entfesselung“ geht auf den früheren CHE-Chef Detlef Müller-Böling zurück: *Müller-Böling*, Die entfesselte Hochschule.

¹⁰⁸ BVerfGE 8, 274 (294f.): die s.g. „Einheitstheorie“, nach der Gesetze als Ganzes bereits dann zustimmungspflichtig werden, wenn sie Regelungen über Verwaltungsverfahren lediglich als Bestandteil enthalten. Vgl. *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 79f.

gewachsen. Dies ist ab den 1970er Jahren bis in die Gegenwart immer dann relevant geworden, wenn das Regierungslager im Bundesrat keine Mehrheit hatte. Die Möglichkeit, Gesetze der Bundestagsmehrheit in der Länderkammer zu blockieren oder aber, deutlich häufiger, „teure Tauschgeschäfte oder [...] unbefriedigende Kompromisse“¹⁰⁹ zu erzwingen, nutzten Union als auch SPD ausgiebig. Dies führte zu einer dramatisch reduzierten Handlungsfähigkeit des Bundes in zentralen Politikfeldern und einem Reformstau, der umso unhaltbarer schien, je stärker der Handlungsdruck wurde.¹¹⁰ Zu den damaligen Problemen zählten der mit der Globalisierung einhergehende internationale Konkurrenzdruck, die demografische Entwicklung, die hohe Arbeitslosigkeit, die übermäßige Staatsverschuldung und nicht zuletzt der PISA-Schock von 2001. Aus Bundessicht schien eine Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Länder immer rationaler, weil nur so der dringend erwünschte Rückzug der Länder aus Bundeszuständigkeiten zu erreichen war.

Beschrieben und theoretisch erklärt wurden viele Schwierigkeiten der staatsebenenübergreifenden Kooperation mit dem Konzept der Politikverflechtungsfälle. *Fritz Scharpf* diagnostizierte in den 1970er Jahren eine „funktionale Interdependenz und Entscheidungsverflechtung zwischen den staatlichen Ebenen“¹¹¹. Nach diesem bis heute wirkmächtigen Modell sind Bund und Länder wechselseitig aufeinander angewiesen und können deshalb oft nur im Konsens handeln. Die zentralen Politikbereiche werden von Bundesgesetzen geregelt, die oft der Zustimmung der Länder bedürfen. Dazu zählen auch jene Gesetze, die die Aufteilung der Gemeinschaftssteuern festlegen und somit die Einnahmen des Bundes wesentlich bestimmen. Umgekehrt sind die Länder vom Bund abhängig, weil auch ihre Einnahmen wesentlich aus diesen Quellen stammen. Überdies vollziehen die Länder i.d.R. die Bundesgesetze, auch ihr Aufgaben- und Ausgabenportfolio wird somit stark vom Bund geprägt. Zu diesen wechselseitigen Abhängigkeiten kommen die Verflechtungstatbestände der Bundesfinanzhilfen und Gemeinschaftsaufgaben. Eine derart verflochtene Struktur tendiert zu suboptimalen Sachergebnissen und Selbstblockierungen. Nach *Scharpfs* Modell ist ein solches

¹⁰⁹ *Benz*, Entflechtungsfälle, S. 181; vgl. *Scharpf*, Verfassungsreform mit Vetospielen, S. 24f.; *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfälle, S. 45ff., 69; *Kluth*, Föderalismusreform 2006, Rn. 38; *Hillgruber*, Klare Verantwortungsteilung, S. 838f.

¹¹⁰ „Lähmende Verflechtung“: *Kirchhof*, Reform des Grundgesetzes, S. 211. „Unbeweglichkeit und Stagnation, Verantwortungslosigkeit und Chaos“: Klaus von Dohnanyi, zitiert in: *Hillgruber*, Klare Verantwortungsteilung, S. 837. „Erstarrung durch Verflechtung“: *Kluth*, Föderalismusreform 2006, Rn. 33.

¹¹¹ *Scharpf/Reissert/Schnabel*, Politikverflechtung; *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfälle; *Scharpf*, Politikverflechtungsfälle.

System kaum fähig, seine Entscheidungsmodi selbst zu verändern. Dies lässt sich mit der inneren Operationslogik und des zumindest faktisch geltenden Einstimmigkeitsprinzips der Entscheidungsstruktur erklären, also gerade nicht mit ihren historischen oder politischen Kontingenzen.¹¹²

2.2.3. Die Föderalismusreform 2006

2.2.3.1. Überblick

Angesichts der beschriebenen Probleme riefen Rechtsexperten und Politiker gleichermaßen nach einer Flurbereinigung.¹¹³ Ein von Bundeskanzlerin *Merkel* und den Regierungschefs der Länder gefasster Beschluss formulierte die Kernanliegen einer Reform in vier Zielen: Die Transparenz der Verantwortlichkeiten sollte erhöht, die Gesetzgebungskompetenzen der beiden Ebenen gestärkt, Mischfinanzierungen abgebaut sowie die Zahl der zustimmungspflichtigen Gesetze im Bundesrat gesenkt und die Europatauglichkeit des Grundgesetzes verbessert werden.¹¹⁴ Im gedanklichen Zentrum der Reformbemühungen stand die Entflechtung von Zuständigkeiten, vor allem im Kulturbereich. „Alle Verflechtungstatbestände, namentlich konkurrierende Gesetzgebung, Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben“¹¹⁵ standen zur Disposition.

Eine im Oktober 2003 eingesetzte Föderalismuskommission scheiterte allerdings im Dezember 2004.¹¹⁶ Bildungsplanung und Forschungsförderung waren dabei die *casus belli*.¹¹⁷ Im Koalitionsvertrag der 2005 gebildeten großen Koalition¹¹⁸, im

¹¹² *Scharpf*, Politikverflechtungs-Falle; *Scharpf*, Verfassungsreform mit Vetospielern, S. 23; vgl. *Kluth*, Föderalismusreform 2006, Rn. 2; *Ennuschat*, Föderalismusreform, S. 122. Die Föderalismusreform überwand zumindest diese strukturelle Immobilität.

¹¹³ *Kirchhof*, Reform des Grundgesetzes, S. 210, 225; *Landesparlamentspräsidenten*, Stärkung des Föderalismus, S. 4ff.; *Pfost/Franz*, Mischfinanzierungen, 339 und die dort wiedergegebenen Stimmen aus der Politik.

¹¹⁴ Zitiert in: *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 258; vgl. *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 1, 14f.; *Häde*, Föderalismusreform, S. 931; *Kirchhof*, Reform des Grundgesetzes, S. 212; *Schlegel*, Auswirkungen der Föderalismusreform, S. 45.

¹¹⁵ *Bartz*, Föderalismusreform von 2006, S. 96; vgl. *Schwarz*, Finanzierung von Bildung und Erziehung, S. 286; *Seckelmann*, Föderalismusreform III?, S. 248. Zu Mischfinanzierungen: *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 7ff. Kritisch zur „Leerformel“ der Entflechtung: *Benz*, Entflechtungsfälle, S. 182; vgl. *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 10.

¹¹⁶ Zum Verhandlungsverlauf: *Kirchhof*, Reform des Grundgesetzes, passim; *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 69ff.; *Benz*, Entflechtungsfälle, S. 186f.

¹¹⁷ *Kluth*, Föderalismusreform 2006, Rn. 50; *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 101ff.; *Benz*, Entflechtungsfälle, S. 186f.; *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91b, Rn. 4; *Heun*, Art. 91a, Rn. 3; *Siekmann*, Art. 91a, Rn. 8; *Häde*, Föderalismusreform, S. 931. Zum Zusammenhang mit der damals verhandelten Exzellenzinitiative: *Neumann*, Exzellenzinitiative, S. 273.

¹¹⁸ *CDU/CSU/SPD*, Koalitionsvertrag 2005, S. 168ff.

schließlich verabschiedeten, verfassungsändernden Gesetz¹¹⁹ sowie im Föderalismusreform-Begleitgesetz¹²⁰ wurden die zentralen Vorschläge der Kommission jedoch praktisch unverändert übernommen.¹²¹ Die vom bayerischen Ministerpräsidenten *Stoiber* als „Mutter aller Reformen“ bezeichnete Veränderung der bundesstaatlichen Kompetenzordnung trat am ersten September 2006 in Kraft.

Grundsätzlich beschnitt die Föderalismusreform die Zustimmungsrechte der Länder bei der Gesetzgebung des Bundes, v.a. hinsichtlich der in Art. 84 Abs. 1 GG a.F. normierten Zustimmungsregelungen.¹²² Im Gegenzug wurden, neben neuen Zustimmungstatbeständen (Art. 104a Abs. 4 GG), die Einfluss- und Mitwirkungsrechte des Bundes in verschiedenen Bereichen zurückgeführt, insbesondere im Bildungs- und Wissenschaftsbereich.¹²³ Die in Art. 75 GG a.F. normierte Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes wurde abgeschafft, und damit auch die Rahmengesetzgebungskompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG a.F.) sowie für die im öffentlichen Dienst stehenden Personen (Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG a.F.). Auf diese Normen stützten sich das Hochschulrahmengesetz und das Beamtenrechtsrahmengesetz. Damit wurde eine Bundeskompetenz abgeschafft, die zu heftigen Konflikten zwischen Bund und Ländern geführt hatte und überdies als ineffektiv identifiziert worden war (s.o.).¹²⁴ Lediglich eine bereichsspezifische, konkurrierende Gesetzgebung des Bundes für Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG) wurde neu geschaffen.¹²⁵ Für diesen Sachbereich gilt

¹¹⁹ BGBl. 2006 I Nr. 41, S. 2034ff.

¹²⁰ BGBl. 2006 I Nr. 42, S. 2098ff.

¹²¹ Zum Verlauf der Beratungen: *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 259; *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 239ff.; *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 69ff.; *Scharpf*, Verfassungsreform mit Vetospielern, S. 28ff.; *Benz*, Entflechtungsfalle, S. 69ff.; *Butzer*, Art. 104b, Rn. 3, 4; *Schwarz*, Finanzierung von Bildung und Erziehung, S. 291; *Seckelmann*, Konvergenz und Entflechtung, S. 72ff.; *MdB Rossmann* in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/165, S. 19679.

¹²² *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 81ff., mit skeptischem Fazit zum Erfolg aus Bundessicht. Ein positives Fazit zu diesem Reformziel zieht eine Studie von 2016, nach der vor der Föderalismusreform 55 Prozent der Bundesgesetze zustimmungspflichtig waren, danach nur noch 39 Prozent: *Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung*, Studie Föderalismusreform, S. 2.

¹²³ Zu den beträchtlichen „Wanderungsbewegungen“ der Gesetzgebungskompetenzen und zum Zugewinn der Länder in diesem Bereich: *Häde*, Föderalismusreform, S. 931ff.; *Kirchhof*, Reform des Grundgesetzes, S. 215ff.; *Kluth*, Föderalismusreform 2006, Rn. 57f.; *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 88ff. Zur Zurückschneidung der Erforderlichkeitsklausel und zum (kritisch beurteilten) neuen Abweichungsrecht der Länder: *Rozek*, Art. 70, Rn. 3.

¹²⁴ Zur Fortgeltung des Hochschulrahmengesetzes nach Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG bzw. Art. 125b Abs. 1 GG, der Diskussion um seine Aufhebung und den entsprechenden Szenarien: *Lindner*, Hochschulrahmengesetz; *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 58; *Gärditz*, Hochschulorganisation, S. 37ff. Grundsätzlich zu Art. 125a-b GG: *Korioth*, Staatsrecht, Rn. 291f.

¹²⁵ *Häde*, Föderalismusreform, S. 932; *Ennuschat*, Föderalismusreform, S. 123; *Nolte*, Zuständigkeit des Bundes, S. 89.

seither das ebenfalls 2006 geschaffene Abweichungsrecht der Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 6 GG. Danach können die Länder in enumerativ benannten Sachgebieten von einer Bundesgesetzgebung abweichen.¹²⁶ Die bereits seit 1949 bestehende konkurrierende Gesetzgebung des Bundes für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG blieb unverändert erhalten. Weiterhin und ebenfalls bis heute unterfiel diese Kompetenz einer Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG.

Gestrichen wurde überdies Art. 74a GG. Damit wurde die Zuständigkeit für das Landesbeamtenrecht und so auch die Zuständigkeit für die beamteten Hochschulbediensteten wieder in die Hände der Länder gelegt. Aus Bundessicht blieb in diesem Sachbereich nur eine neue konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG für die Statusrechte und -pflichten der Landesbeamten, allerdings mit Ausnahme von Laufbahnen, Besoldung und Versorgung. Diese Kompetenz unterliegt seither weder der Erforderlichkeitsprüfung noch ist eine Abweichungsgesetzgebung der Länder möglich.¹²⁷ Auf ihr gründet das seit 2009 geltende Beamtenstatusgesetz. Im Ergebnis stärkte die Föderalismusreform die Gestaltungsmöglichkeiten der Landesgesetzgeber im Wissenschaftsbereich erheblich und ermöglichte so eine weitere Differenzierung der Länder.¹²⁸

Schließlich wurde auch die Investitionshilfekompetenz des Bundes im ebenfalls neu eingefügten und seither unveränderten Art. 104b GG wesentlich verschärft (s. 3.4.2.1.). Neben dem zugleich neu geschaffenen Art. 143c GG (s. 3.4.2.2.) gehörte Art. 104b GG zu den wenigen, in der Föderalismusreform I geregelten Finanzierungsfragen. Diese waren dann zentraler Gegenstand der Föderalismusreform II im Jahr 2009.

¹²⁶ Zur Begründung: *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 11. Vgl. die Diskussionen in: *Ennuschat*, Föderalismusreform, S. 124; *Kirchhof*, Reform des Grundgesetzes, S. 216; *Schmidt-Aßmann*, Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung, S. 413; *Hansalek*, Neue Bundeskompetenzen, S. 668; *Korioth*, Staatsrecht, Rn. 284f. Zur Relevanz der Regelung hinsichtlich der Ausübung von Bundesgesetzgebungskompetenzen im Wissenschaftsbereich, s. 3.2.

¹²⁷ *Ennuschat*, Föderalismusreform, S. 123.

¹²⁸ *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 258; *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 76f.

2.2.3.2. Revision der Gemeinschaftsaufgaben

Das Entflechtungsmotiv der Reform fand seinen „symbolischen Höhepunkt in der Debatte um die Abschaffung oder zumindest die Reduktion der Gemeinschaftsaufgaben“¹²⁹. Deshalb war der – wenn auch stark modifizierte – Erhalt der Gemeinschaftsaufgaben ein bemerkenswertes Ergebnis der Föderalismusreform. Die in unterschiedlichen Schattierungen vertretene Forderung, Mischverwaltungen komplett oder zumindest weitgehend abzuschaffen¹³⁰, hatte sich in den Verhandlungen nicht durchgesetzt. *Meyer* spricht von einem „Scheitern der Entflechtungsbemühungen in diesem wichtigen Punkte“¹³¹.

Für den Erhalt von Gemeinschaftsaufgaben wurde einerseits vorgebracht, sie hätten eine zentrale Koordinierungsfunktion im Zusammenhang mit EU-Fördermitteln.¹³² Andererseits führten vor allem die neuen Länder ihr mangelndes finanzielles Vermögen ins Feld, entflochtene Gemeinschaftsaufgaben eigenständig zu schultern. Die Gesetzesbegründung von 2006 macht in diesem Sinne geltend, „im Hinblick auf die erheblichen strukturellen Unterschiede der Länder komm[e] eine vollständige Abschaffung der Mischfinanzierungen (Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen) derzeit nicht in Betracht“¹³³. Dieses Argument wurde vor allem hinsichtlich der bisherigen Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau vorgebracht.¹³⁴ Im Ergebnis wurde die bereichsweite und im praktischen Fördergeschehen höchst bedeutsame Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau des Art. 91a GG a.F. (1970-2006) zwar

¹²⁹ *Seckelmann*, Konvergenz und Entflechtung, S. 80; vgl. *Butzer*, Art. 104b, Rn. 5.

¹³⁰ *Pfost/Franz* plädieren für die Abschaffung von Gemeinschaftsaufgaben und Bundesfinanzhilfen, eine verbesserte Regelfinanzierung der Länder nach Art. 106-107 GG sowie eine revidierte Aufgabenteilung: *Pfost/Franz*, Mischfinanzierungen, S. 346. Auch der BRH fordert die Aufgabe aller Mischfinanzierungen und eine Rückkehr zur Regelfinanzierung von Länderaufgaben: *Bundesrechnungshof*, BT-Drucks. 16/160, S. 103; *Engels*, Stellungnahme für Rechtsausschuss, S. 3ff.; vgl. *Kruis*, Finanzautonomie und Demokratie, S. 16; *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 14, 32, 41. *Barbarino* will die Bundesmitfinanzierung von Länderaufgaben durch eine umfassende Finanzausgleichsreform ersetzen: *Barbarino*, Revision des Grundgesetzes, S. 21. *Huber* schlägt ersatzweise eine erweiterte Finanzhilfekompetenz des Bundes vor, mit Ausnahme der überregionalen Forschungsförderung: *Huber*, Klare Verantwortungsteilung, S. D87. Die Landesparlamentspräsidenten fordern die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben und eine Revision der Bundesfinanzhilfen, die „ein „Hineinregieren“ des Bundes in die Finanzwirtschaft der Länder“ verhindert: *Landesparlamentspräsidenten*, Zur Verfassungsreform, S. 6, 21ff. Vgl. die Forderung einer „Rückführung der Gemeinschaftsaufgaben“: *Deutsche Landesparlamente*, Lübecker Erklärung, 38. Nach *Kirchhof* war dies auch die Mehrheitsmeinung der Föderalismuskommission von 2003: *Kirchhof*, Reform des Grundgesetzes, S. 221.

¹³¹ *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 241. Ebenfalls kritisch: *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91a, Rn. 7; *Scharpf*, Verfassungsreform mit Vetospielern, S. 23.

¹³² *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 10; *Bundesrechnungshof*, BT-Drucks. 16/160, S. 104.

¹³³ *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 10.

¹³⁴ *Seckelmann*, Konvergenz und Entflechtung, S. 71; *Kluth*, Föderalismusreform 2006, Rn. 63.

gestrichen.¹³⁵ Neu geschaffen wurde aber in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 a.F. GG eine enger geschnittene Gemeinschaftsaufgabe Forschungsbau (s. 4.6.2.4.). Zugleich wurden die Länder für die wegfallenden Hochschulbaumittel des Bundes kompensiert, ebenso wie für die weiteren 2006 wegfallenden Finanzhilfen und Gemeinschaftsaufgaben (s. 3.4.2.2.).¹³⁶

Auch Art. 91b GG a.F. (1970-2006) blieb erhalten, wurde aber einer kompletten Revision unterzogen. Der neue Artikel benannte abschließend die Förderbereiche in Bildung und Wissenschaft, in denen ein Zusammenwirken von Bund und Ländern zulässig sein sollte.¹³⁷ Im Vergleich zur textlich wesentlich kompakteren Vorgängernorm wurden die Fördergegenstände „im Hinblick auf Fördergegenstände und Adressaten differenziert und präzisiert“¹³⁸. Die neue Feingliedrigkeit ließ sich aus dem geschilderten Wunsch ableiten, Ausnahmen von der Alleinzuständigkeit der Länder genau zu benennen und zu begrenzen. In systematischer Hinsicht werden Art. 91b Abs. 1 und 3 GG a.F. in den Abschnitten 4.6.2. bzw. 4.7. diskutiert, also im jeweiligen Vergleich zu der ab 2015 gültigen Verfassungslage. Von verfassungsgeschichtlichem Interesse ist hier, dass um die Frage, wie weit der Bund aus der traditionellen Länderzuständigkeit zurückgedrängt werden sollte, besonders intensiv bei der Diskussion um Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. gerungen wurde. Einige dem Entflechtungsmotiv stark verpflichtete Länder wollten die Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundes weiterhin auf die Forschung an Hochschulen und die DFG beschränken.¹³⁹ Dagegen wurde Widerspruch laut, weil ein neuerlicher Studentenberg und die damit verbundenen Belastungen für die Hochschulen bereits absehbar waren. Insbesondere SPD-Bildungspolitiker der Bundestagsfraktion, Vertreter von Forschungsorganisationen und Ministerpräsidenten aus finanzschwächeren Ländern wehrten sich gegen den Plan.¹⁴⁰ Die Sorge dieser moderaten Entflechter war, dass die Hochschulen gegenüber den außeruniversitären Einrichtungen zurückfallen würden. Der Widerstand war umso verständlicher, als

¹³⁵ Meyer, *Föderalismusreform 2006*, S. 244; *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 15; *Schmidt-Aßmann*, *Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung*, S. 412.

¹³⁶ *Kirchhof*, *Reform des Grundgesetzes*, S. 221.

¹³⁷ *Maunz*, Art. 91b, Rn. 7.

¹³⁸ *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, 17; vgl. *Heun*, Art. 91b, Rn. 12; *Volkmann*, Art. 91b, Rn. 2; *Kluth*, *Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG*, S. 260; *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91b, Rn. 1.

¹³⁹ Meyer, *Föderalismusreform 2006*, S. 251.

¹⁴⁰ *MdB Rossmann* in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66, S. 6226 und in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5394; Meyer, *Föderalismusreform 2006*, S. 252, 258; *Scharpf*, *Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle*, S. 153. Die Reichweite des Art. 91b GG a.F. hatte, so Henneke, „von Anfang an zu den umstrittensten Fragen der Föderalismusreform“ gehört: *Henneke*, Art. 91b, Rn. 2.

2006 zugleich die Finanzhilfemöglichkeiten nach Art. 104a Abs. 4 GG a.F. in den neuen Art. 104b GG überführt und erheblich eingeschränkt wurden (s. 3.4.2.1.). Nach einer Sachverständigenanhörung und den Beratungen im Rechtsausschuss des Bundestags wurde die Formulierung des Art. 91b Abs. 1 GG a.F. schließlich verändert. Die noch im Gesetzentwurf enthaltene Wendung „Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung an Hochschulen“ wurde um den Begriff der „Wissenschaft“ erweitert.¹⁴¹ Dies geschah erklärtermaßen, um auch eine gemeinschaftliche Förderung der Lehre und der Erweiterung der Studienkapazitäten zu ermöglichen.¹⁴² Als Kompensation für den eigentlich unerwünschten Bundeseinfluss im gesamten Wissenschaftsbereich setzten die Länder das Vetorecht für genau diesen erweiterten Bereich durch.¹⁴³ Für die spätere Förderpraxis war die Einfügung des Wissenschaftsbegriffs höchst bedeutsam. Ansonsten wäre insbesondere der damals geplante Hochschulpakt in verfassungsrechtlich schwieriges Fahrwasser geraten.¹⁴⁴ Die Exzellenzinitiative war, nach heftigen politischen Kämpfen, bereits im Juli 2005 vereinbart worden¹⁴⁵. Ob erst die Verfassungsänderung von 2006 die Exzellenzinitiative verfassungsfest machte, wird strittig diskutiert.¹⁴⁶

¹⁴¹ Gesetzentwurf: *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 4. Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses: BT-Drucks. 16/2010, S. 6. Bericht des Rechtsausschusses: *Rechtsausschuss*, BT-Drucks. 16/2069. Verabschiedetes Gesetz: BGBl. 2006 I Nr. 41, S. 2034ff. Vgl. *Scharpf*, Verfassungsreform mit Vetospielern, S. 33; *Häde*, Föderalismusreform, S. 936; *Seckelmann*, Heraus aus der Entflechtungsfalle!, S. N4. Zum Verhandlungsverlauf: *Schmidt-Aßmann*, Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung, S. 413ff.; *Seckelmann*, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 703; *Nolte*, Zuständigkeit des Bundes, S. 91.

¹⁴² *Rechtsausschuss*, BT-Drucks. 16/2069, S. 42; *Heun*, Art. 91b, Rn. 13; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 16. Hellermann macht geltend, dass die Lehre über den Wissenschaftsbegriff „verschämt“ Eingang in die Regelung gefunden habe: *Hellermann*, Art. 104a/Art. 104b, Rn. 300. Zur tautologischen Formulierung „Wissenschaft und Forschung“, s. 4.6.1.1.

¹⁴³ *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 255, 263; *Mager*, Art. 91b, Rn. 20; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 5, 13. Vor diesem Hintergrund will Meyer das Vetorecht der Normfassung von 2006 nur auf Vorhaben der nicht-forschungsgezogenen Wissenschaft im Hochschulbereich bezogen wissen: *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 256ff.. Das kann nicht überzeugen. Denn Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG a.F. bezieht sich eindeutig auf den gesamten Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F., nicht nur auf einen Ausschnitt. Noch unplausibler wäre eine analoge Interpretationen des neuen Art. 91b GG. Zur heutigen Veto-Regelung, s. 4.2.2.

¹⁴⁴ Zur Frage, ob der Hochschulpakt auch auf Art. 104b GG hätte gestützt werden können, s. 3.4.2.1.1.

¹⁴⁵ *Bundesregierung*, Verwaltungsvereinbarung Exzellenzvereinbarung I. Zur diskursiven Vorbereitung und Entstehungsgeschichte der Exzellenzinitiative: *Neumann*, Exzellenzinitiative, S. 227ff.

¹⁴⁶ Bejahend: *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 262; *Ennuschat*, Föderalismusreform, S. 122; *Schlegel*, Auswirkungen der Föderalismusreform, S. 53. Verneinend: *Seckelmann*, BKG 91b, Rn. 8; *Seckelmann*, Heraus aus der Entflechtungsfalle!, S. N4; *Seckelmann*, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 703; *Geis*, Büchse der Pandora, S. 308; *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 105.

Ebenfalls neu geschaffen wurde Art. 91b Abs. 2 GG, der in 3.3.3.2.2. systematisch betrachtet wird. Hier sollen Anmerkungen zu den wesentlichen Veränderungen gegenüber der Vorgängerfassung genügen, also Art. 91b Satz 1 Alt. 1 GG a.F. GG (1970-2006). Nach jener Altfassung konnten Bund und Länder bei der Bildungsplanung zusammenarbeiten. Die Norm betraf alle Einrichtungen und Stufen des Bildungswesens. Umfasst waren der Elementar-, der Primar-, der Sekundar- und der Tertiärbereich, ebenso die Fort- und Weiterbildung.¹⁴⁷ Die Bildungsplanung sollte die organisatorischen und sachlichen Grundlagen für diesen weit gesteckten Bereich und somit einen einheitlichen Handlungsrahmen für Bund und Länder schaffen.¹⁴⁸ Am Rand dieser verfassungsrechtlichen Möglichkeiten war der Bund seit 1971 mit s.g. „Modellversuchen“ auf bildungspolitischem Terrain aktiv.¹⁴⁹ Jenseits dieses Kooperationsbereichs respektierte die damalige Regelung gleichwohl die Kulturhoheit der Länder. Entgegen manch retrospektiver Bewertung kamen dem Bund damals keine systematische Mitverwaltungs- oder Mitfinanzierungskompetenz im Schulwesen zu.¹⁵⁰

Diese bereits begrenzten Möglichkeiten der Kooperation im Bildungsbereich wurden 2006 auf Bestreben der Länder nochmals eingeschränkt, und auch dieser Restbereich musste heftig erstritten werden.¹⁵¹ Gleich blieb zwar der Bezugspunkt des gesamten Bildungswesens, aber die darauf gerichteten Maßnahmen umfassten nun nicht mehr die weit verstandene Bildungsplanung, sondern nur noch den Teilbereich der Leistungsvergleiche.¹⁵² Damit konnten die Modellversuche des Bundes keinesfalls mehr weitergeführt werden.¹⁵³ Zugleich zeigte sich so eine Akzentverschiebung von einer prospektiv ausgerichteten Bildungsplanung hin zu einer Bildungsevaluation – also von einer Ex-Ante- zu einer Ex-Post-Betrachtung. Der Gedanke der Evaluation wurde 2009 mit der Einfügung des Art. 91d GG, der sich auf den gesamten Verwaltungsbereich bezieht, nochmals gestärkt.¹⁵⁴

Einige Autoren führen den Erhalt der Leistungsvergleiche als Gemeinschaftsaufgabe auf den politischen Wunsch zurück, die zugleich verlustig gegangene

¹⁴⁷ Mager, Art. 91b, Rn. 26; Heun, Art. 91b, Rn. 14.

¹⁴⁸ Volkmann, Art. 91b, Rn. 1.

¹⁴⁹ Bundesregierung, Rahmenvereinbarung Modellversuche. Weniger zweifelnd hinsichtlich der Zulässigkeit: Seckelmann, BKG 91b, Rn. 33.

¹⁵⁰ Mager, Art. 91b, Rn. 26. Auch substanzielle Mitfinanzierungskompetenzen hatte der Bund in diesem Bereich nicht, s. 3.4.2.1.

¹⁵¹ Scharpf, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 105.

¹⁵² Volkmann, Art. 91b, Rn. 16; Guckelberger, Bildungsevaluation als Gemeinschaftsaufgabe, S. 272.

¹⁵³ Schlegel, Auswirkungen der Föderalismusreform, S. 47; Guckelberger, Bildungsevaluation als Gemeinschaftsaufgabe, S. 271.

¹⁵⁴ Fraenkel-Haeberle, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 74.

Bildungsplanung teilweise zu kompensieren.¹⁵⁵ Das ist insofern nicht einleuchtend, als die Bildungsplanung nie mit Leben erfüllt werden konnte und bereits seit 1980 nicht mehr existierte.¹⁵⁶ Plausibler ist, dass man sich der Möglichkeit einer Diagnostik des deutschen Bildungssystems nicht berauben wollte. Denn das hätte es schwieriger gemacht, die Effekte der damals anvisierten, groß angelegten bildungspolitischen Maßnahmen zu beurteilen. Ein Impuls zu diesen Maßnahmen sowie zum Bestreben der Länder nach weitgehender Entflechtung und Leistungssteigerung im Bildungsbereich ging ja gerade vom PISA-Schock und damit von einem internationalen Leistungsvergleich aus. Mithin blieb dieser Restant an gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung im Bildungsbereich politisch konsensfähig.

Ob das Entflechtungsmotiv im Bildungsbereich 2006 optimal umgesetzt wurde, wird allerdings strittig diskutiert. *Volkmann* mutmaßt, dass sich der Bund über die geschickte Nutzung der in Abs. 2 eröffneten Möglichkeiten „theoretisch einen weitergehenden Einfluss in der Bildung [hätte] erkämpfen oder zurückerkämpfen“¹⁵⁷ können als über die bisherige Bildungsplanung. Dies sei z.T. auch eingetreten: Das Evaluationswesen habe zu einem höheren Reform- und Anpassungsdruck auf den Bildungssektor geführt als die frühere Gemeinschaftsaufgabe. Auch *Seckelmann* verweist auf den „enormen Konformitätsdruck“, der von Studien wie PISA und TIMSS ausgehen könne, sowie auf die oft kritisierten Konzepte der „governance by information“ und der „governance by numbers“.¹⁵⁸ Dieser Befund ist nicht ohne Plausibilität, muss allerdings relativiert werden. Die beschriebenen Steuerungswirkungen mögen auftreten. Diese aber eindeutig Leistungsvergleichen nach Art. 91b Abs. 2 GG zuzurechnen, ist angesichts zahlreicher weiterer Einflussfaktoren schwierig. Überdies sind Vereinbarungen freiwillig, die Länder können einer absehbaren Leistungsmessungs- und Bewertungsfalle somit entgehen. Schließlich bleibt der steuernde Einfluss stets indirekt: Über die Frage, wie ein Bundesland unter dem Eindruck von Vergleichsstudien sein Bildungswesen verändert, können weder der Bund noch andere Länder mitentscheiden.

¹⁵⁵ *Seckelmann*, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 703; *Heun*, Art. 91b, Rn. 14.

¹⁵⁶ *Mager*, Art. 91b, Rn. 5; *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 242; vgl. 2.1.2.

¹⁵⁷ *Volkmann*, Art. 91b, Rn. 18.

¹⁵⁸ *Seckelmann*, BKG 91b, Rn. 35. Scharpf verweist auf die Idee des „naming and shaming“: *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 105. Ähnlich argumentiert Guckelberger, die aus der transparenten Bildungsberichterstattung einen gestiegenen Umsetzungsdruck folgert: *Guckelberger*, Bildungsevaluation als Gemeinschaftsaufgabe, 271.

2.3. Von 2006 bis heute

2.3.1. Steigender Veränderungsdruck

Die Zeit nach der Föderalismusreform 2006 war von den umfangreichen Fördermaßnahmen geprägt, die sich auf den neuen Art. 91b Abs. 1 GG a.F. stützten, also der Exzellenzinitiative, dem Hochschulpakt und dem Pakt für Forschung und Innovation. Bereits Ende 2009 zog die damalige Bundesforschungsministerin *Schavan* die Aufmerksamkeit auf die verfassungsrechtliche Lage. Ihre Einlassung, die Installation des s.g. Kooperationsverbots sei ein „Fehler“¹⁵⁹ gewesen, kontrastierte mit den Äußerungen der früheren Landesministerin *Schavan*, die sich noch als überzeugte Föderalistin gezeigt hatte. Nun forderte sie, das verfassungsrechtliche Gefüge im Bildungs- und Wissenschaftsbereich sollte erneut verändert werden.¹⁶⁰ Im gleichen Jahr wurde der Rahmen der Bund-Länder-Zusammenarbeit außerhalb der Wissenschaft erweitert. Mit Einfügung von Art. 91c GG und Art. 91d GG in das Grundgesetz wurden neue Gemeinschaftsaufgaben bzw. neue Formen der Verwaltungszusammenarbeit installiert.¹⁶¹ Zugleich wurde die bisherige Überschrift des Abschnitts „VIIIa. Gemeinschaftsaufgaben“ in „VIIIa. Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit“ geändert. Weil sie die Effizienz staatlicher Aufgabenerfüllung steigern sollten, entsprangen die neuen, staatsebenenübergreifenden Kooperationsformate allerdings gerade dem Entflechtungsmotiv der Föderalismusreform II und stellten insofern eine „scheinbare Paradoxie“¹⁶² dar.

Der Vorstoß der Ministerin fiel auf fruchtbaren Boden. Sowohl in den damaligen Regierungs- als auch in den Oppositionsparteien wurde vernehmbar über eine Änderung des Grundgesetzes nachgedacht. In den folgenden Jahren wurde die Diskussion intensiver: Allein zwischen 2010 und 2014 brachten die Bundestagsfraktionen von Grünen, SPD und Linken neun Anträge oder Gesetzentwürfe in den Bundestag ein. Ebenfalls sieben Mal debattierte der Bundestag über die Vorlagen und ihren thematischen Kontext. Im Bundesrat wurden

¹⁵⁹ Zitiert in: *Spiewak*, Die Schulen brauchen, S. 35. Zum schillernden und oft irreführend verwendeten Begriff des „Kooperationsverbots“, s. 3.4.2.1.1.

¹⁶⁰ Deutlich in: *Krupa, Matthias; Spiewak, Martin*, Interview Schavan; *Spiewak/Wiarda*, Ehre für die Lehre, S. 34. Ebenso in: *Schmoll*, Schavan für Bund-Länder-Bund, hier interessanterweise mit Bezug auf das gesamte Bildungssystem.

¹⁶¹ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 16/12410. „Renaissance der Gemeinschaftsaufgaben“: *Seckelmann*, Konvergenz und Entflechtung, S. 80. Zu Art. 91c-d GG, s. 3.3.3.1.

¹⁶² *Seckelmann*, BKG 91c, Rn. 10.

zwei Anträge eingebracht und debattiert. Ohne Rücksicht auf die detaillierte Chronologie werden im Folgenden die Positionierungen der zentralen politischen Akteure dargestellt.

Die SPD-Bundestagsfraktion stellte ihren verfassungsrechtlichen Forderungen eine Problemanalyse des deutschen Bildungs- und Wissenschaftssystems voran.¹⁶³ Danach bestünden entlang der gesamten Bildungskette wachsende Herausforderungen, etwa die Einführung des inklusiven Unterrichts – und damit die Umsetzung der UN-Behindertenkonvention –, die weitere Verbreitung und Qualitätsverbesserung der Ganztagschule, die Einführung bzw. der Erhalt der Schulsozialarbeit, die Sanierung und der Ausbau der schulischen Infrastruktur, die Überwindung der sozialen Spaltung im Bildungswesen, die Senkung der Schulabbruchquoten, die aus den einschlägigen Schulvergleichsstudien resultierende Notwendigkeit, die Unterrichtsqualität zu verbessern, die gerechtere Verteilung von Bildungschancen, die Integration von Jugendlichen mit Zuwanderungshintergrund in das Bildungssystem, die Verringerung des Analphabetismus sowie der Ausbau und die Qualitätssicherung der Kindertagesbetreuung. Hinzu kämen spezifische Herausforderungen im Hochschulbereich, v.a. die stark gestiegenen Studierenden- und Studienanfängerzahlen, die Internationalisierung der Hochschulen, die wachsenden Anforderungen an die Forschungsleistungen und die Belastungen, die durch die strukturell und organisatorisch tiefgreifenden Veränderungen der Bologna-Reform entstehen. Im Hintergrund dieser Herausforderungen wirkten einschneidende Makro-Entwicklungen, etwa der demografische Wandel, der Fachkräftemangel und eine zunehmend wissensbasierte Wertschöpfung. Einnahmeseitig sei die in den Ländern ab 2020 greifende Schuldenbremse eine zentrale Randbedingung, sowie die Tatsache, dass die Länder das Gros der Bildungsaufgaben schultern müssten, aber kaum nennenswerte Einnahmen über eine eigene Steuergesetzgebung generieren könnten. Das zuweilen gehörte Schlagwort lautete: Der Bund hat Geld, aber keine Kompetenzen; die Länder haben die Kompetenzen, aber kein Geld.¹⁶⁴

Der verfassungsrechtliche Rahmen in Bildung und Wissenschaft war aus Sicht der Sozialdemokraten für die Bewältigung dieser mehrdimensionalen Problemlage

¹⁶³ Maßgeblich in: *SPD-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/8455; *SPD-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/5911.

¹⁶⁴ Etwa MdB Ziegler in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/178, S. 21072; vgl. *Schleswig-Holstein*, BR-Drucks. 43/12, S. 4; *Wieland*, Ermöglichungsverfassung, S. 267; *Pasternack*, Kompetenzordnung im Hochschulwesen, S. 25.

ungeeignet. Das entscheidende Defizit sei das „weitgehende Finanzierungsverbot für den Bund im Bildungsbereich“¹⁶⁵. Unter der Überschrift des kooperativen Föderalismus forderte die SPD im Jahr 2012 einen neuen Grundgesetzartikel 104c GG, der auf der Grundlage von Vereinbarungen „dauerhafte Finanzhilfen des Bundes für Bildung“¹⁶⁶ ermöglichen sollte. Die Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sollten nur einstimmig zu treffen sein. Dieses von der SPD-Bundesfraktion vorgebrachte Konzept einer Bundesmitfinanzierung im gesamten Bildungsbereich wurde als mit den SPD-regierten Ländern abgestimmt dargestellt.¹⁶⁷ Wenig später legte das SPD-regierte Hamburg im Bundesrat einen nahezu inhaltsgleichen Antrag¹⁶⁸ vor, dem Berlin und Brandenburg beitraten und dem sogar das CDU-geführte Saarland seine Sympathie bekundete.

Mit dieser Positionierung gab die SPD ihre noch 2006 vertretene Haltung auf, als sie die Föderalismusreform in der damaligen großen Koalition mitbeschlossen hatte. Diese Volte vollzog sie mit demonstrativem Gestus. 2012 erklärte der damalige Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion *Frank-Walter Steinmeier*:

*„Das Kooperationsverbot, das wir [...] beschlossen haben, war ein Fehler. [...] Es war falsch, und das muss bereinigt werden. [...] Wir haben uns geirrt, das Kooperationsverbot war Blödsinn, es muss weg.“*¹⁶⁹

Der Vorschlag der damaligen Oppositionspartei SPD traf auf erwartbaren Widerstand der Regierungsparteien und der Bundesregierung. Der Vorwurf ging dahin, es sollten Bundesmittel unkonditioniert an die Länder transferiert werden.¹⁷⁰ Unmissverständlich formulierte dies Ministerin *Schavan*: „Ein Landespolitiker hat mir [...] gesagt: Schiebt Geld rüber, und haltet Euch im Übrigen heraus. Das ist

¹⁶⁵ SPD-Bundestagsfraktion, BT-Drucks. 17/8455, S. 2.

¹⁶⁶ SPD-Bundestagsfraktion, BT-Drucks. 17/8455, S. 2. Nicht unerwähnt bleiben darf freilich, dass die SPD noch im Mai 2011 einen Antrag eingebracht hatte, in dem eine Änderung des Art. 91b GG a.F. gefordert wurde: SPD-Bundestagsfraktion, BT-Drucks. 17/5911, S. 2. Schon damals war allerdings das gesamte Bildungswesen im Blick, also nicht nur der Wissenschaftsbereich. Der Antrag wurde im Forschungsausschuss des Bundestages später als erledigt erklärt.

¹⁶⁷ MdB Burchardt in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/155, S. 18510.

¹⁶⁸ *Hamburg*, BR-Drucks. 63/12.

¹⁶⁹ In: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/155, S. 18497. 2013 bezeichnete Steinmeier das Kooperationsverbot als ein „in die Verfassung gegossenen Irrtum“: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/240, S. 30145. Der bildungspolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Ernst Dieter Rossmann sprach von einem „fundamentalen Fehler“: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/165, S. 19680. Vgl. Ministerpräsident Stephan Weil in: *Bundesrat*, BR-Drucks. 929 (Plenarprotokoll), S. 404. Im linken politischen Spektrum kursierte das Schlagwort vom „Idiotenparagraphen“. Auch die Presse bezog immer wieder deutlich Stellung. Roland Preuss, Redakteur der Süddeutschen Zeitung, bezeichnete das Kooperationsverbot als „das dümmste grundgesetzlich garantierte Verbot seit Jahrzehnten“: *Preuss*, Dummheit der Bildungspolitik, 4.

¹⁷⁰ MdB Grütters in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/250, S. 32341. MdB Kretschmer in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/155, S. 18500. MdB Weinberg in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/155, S. 18512.

nicht mein Verständnis von Kooperation.“¹⁷¹ Das argumentative Motiv griff auch ihre Amtsnachfolgerin Wanka auf: „Nur Geld zu geben – ohne Mitwirkung –, ist natürlich überhaupt nicht in Ordnung.“¹⁷²

Mit unterschiedlichen Akzentuierungen schlossen sich die Grünen und die Linken sowohl der Problemanalyse der SPD als auch der grundsätzlichen Lösungsstrategie an.¹⁷³ Besonders scharf kritisierten die Grünen vermeintliche Umgehungstatbestände, die die restriktive Verfassungslage induziert habe. Dazu gezählt wurden die vom Bund getragene Schulbaumodernisierung im Konjunkturpaket II, die auf eine in Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG geregelte, außergewöhnliche Notlage gestützt wurde (s. 3.4.2.1.), die Verschiebung des IFM-GEOMAR von der Leibniz-Gemeinschaft zur Helmholtz-Gemeinschaft, die Rechtskonstruktion des Berliner Institut für Gesundheitsforschung und das als bürokratisch wahrgenommene Bildungs- und Teilhabepaket.¹⁷⁴ Diese Maßnahmen wurden vereinzelt auch in den Regierungsparteien kritisch beurteilt.¹⁷⁵ Auch die Wissenschaftscommunity und Rechtsexperten äußerten sich in ähnlicher Weise kritisch zu faktischen Nutzungen des Art. 91b GG. Skeptisch beurteilt wurden verschiedene, so wahrgenommene Umgehungskonstruktionen, u.a. die mutmaßlich falsche Etikettierung von Fördermaßnahmen als „Vorhaben“ im Sinne des Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG

¹⁷¹ In: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/178, S. 21083; vgl. *Forschungsausschuss*, BT-Drucks. 17/14105, S. 12; vgl. ebenso MdB Schipanski in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/165, S. 19677.

¹⁷² In: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66, S. 6223. Ironischerweise ist genau das 2014 mit dem s.g. BAföG-Deal geschehen, s. 2.3.3. Das Argument wurde auch nach der Verfassungsänderung bemüht: „Der Bund soll die Gießkanne füllen, und die Länder schütten aus. Nicht mit uns!“. MdB Schipanski in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/149, S. 14752. Vgl.: „Eine Zustimmung für reine Transferaktionen von Bundessteuereinnahmen zu den Bundesländern wird es mit uns...nicht geben. Wenn wir Gelder für Schulen geben, dann nur, wenn wir auch die Schulpolitik mitgestalten können“. MdB Kaufmann in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/159, S. 15684. Teilweise verdingt der Gedanke auch bei der SPD: „Cash gegen Mitwirkung des Bundes; denn wir wollen das Geld nicht blanko geben“. MdB Rossmann in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/149, S. 14754.

¹⁷³ *Linke-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/785; *Linke-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/6094; *Linke-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 18/588; *Grüne-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/1984; *Grüne-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/8902; *Grüne-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/9565; *Grüne-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 18/2747; vgl. MdB Gehring in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66, 6228f.

¹⁷⁴ *Grüne-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/8902, S. 2.

¹⁷⁵ Vgl. MdB Grüters in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/155, S. 18515. Vgl. auch ihr Hinweis, der Bund habe „mit sehr guten Pakten eine sehr gute Umgehungsstraße um das [Kooperations]verbot gebaut“: in: *Bundestag*, Kooperationsverbot aufheben. Selbst Forschungsministerin Wanka sprach von „Klimmzüge[n]“, derer es bei Fusionen wie dem KIT und dem BIG bedurft hätte: *Bundesrat*, BR-Drucks. 929 (Plenarprotokoll), S. 407. Vgl. das wunderbar schiefe Bild von MdB Heil, der von „Klimmzüge[n] von Projektitis“ sprach: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5388.

a.F., sowie die Querfinanzierung von Hochschulen über eine Kooperation mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen.¹⁷⁶

Als Lösungsansatz forderten die Grünen einen „kooperativen“ statt eines „kompetitiven“ Bildungsföderalismus. Zu etablieren sei eine „Ermöglichungsverfassung“, die verfassungsrechtlichen Raum für Kooperationen im gesamten Bildungs- und Wissenschaftsbereich schaffe.¹⁷⁷ Verbunden wurde dies mit dem Hinweis, die Grünen hätten mit der Linken 2006 gegen die Verfassungsänderungen im Bildungs- und Wissenschaftsbereich gestimmt. 91b Abs. 2 GG a.F. sollte so geändert werden, dass nicht nur der Hochschul-, sondern auch der Bildungsbereich erfasst wird. „Additiv“¹⁷⁸ schlugen auch die Grünen vor, einen neuen Art. 104c GG zu schaffen, um die Einsatzmöglichkeiten für Bundesfinanzhilfen zu erweitern. Die in beiden Grundgesetzartikeln vorgesehenen Vereinbarungen sollten nur einer Dreiviertelmehrheit der Länder bedürfen. Damit sollte die Möglichkeit von „Vetospielern, die allen anderen ihren Willen aufzwingen“¹⁷⁹, ausgeschlossen werden.

Einige Experten schlossen sich der Kernforderung der Oppositionsparteien an, dem Bund im Bildungsbereich erweiterte Kompetenzen zu verschaffen. Die Vorstellungen, wie dies verfassungsrechtlich umzusetzen sei, variierten allerdings. Beispielhaft genannt sei *Seckelmann*, die eine Neufassung von Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. forderte, um eine institutionelle Hochschulförderung zu ermöglichen. Zugleich plädierte sie für erweiterte Kooperationsmöglichkeiten im Bildungsbereich. Art. 91b Abs. 2 GG sollte

¹⁷⁶ Geis, BÜchse der Pandora, S. 310ff.; Wieland, Bildungsföderalismus, S. 17; Kempen, Kooperationen auf Augenhöhe, S. 353. Seckelmann macht Lösungen aus, „die sich hart an der Grenze des Verfassungswortlauts bewegten“: *Seckelmann, Föderalismusreform III?*, S. 248.

¹⁷⁷ MdB Gehring in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66, S. 6229 sowie in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5396.

¹⁷⁸ MdB Gehring in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/165, S. 1984.

¹⁷⁹ MdB Gehring in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/165, S. 1984. Einen Kontrapunkt zur grünen Parteilinie setzte der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann, der einerseits die von der Bundesregierung vorgeschlagene Änderung des Artikels 91b GG (s.u.) nicht ablehnte, zugleich aber als zentralen Lösungsschritt eine Steuerneuverteilung forderte. Die von den Grünen auf Bundesebene geforderte Stärkung der Bundeskompetenzen im Bildungsbereich lehnte Kretschmann hingegen ab: „Mir liegt es so fern wie der Mond zu akzeptieren, dass uns der Bund in die Schulpolitik reinregieren kann [...] Der Bund soll uns das Geld geben, wir wissen schon selber, wie wir es machen“: in: *Reutlinger Generalanzeiger*, Bund darf nicht in Schulpolitik hineinregieren, 14. Vgl. auch seine Äußerungen in: *dpa*, Kretschmann zur Bildungspolitik sowie in: *Bundesrat*, BR-Drucks. 900 (Plenarprotokoll), S. 372. Eine ähnliche verfassungskonservative Anmerkung hatte zuvor der sozialdemokratische rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck gemacht. Vgl. auch DFG-Präsident Peter Strohschneider in: *Schmoll*, Keine Verengung auf Kooperationsverbot, S. 9.

verändert, nicht aber die Finanzhilfekompetenz des Bundes erweitert werden.¹⁸⁰ Unerwartete Unterstützung bekam dieser Grundansatz vom damals schwarz-gelb regierten Schleswig-Holstein. Das Land legte einen Bundesratsantrag¹⁸¹ vor, der zuvor in einem fraktionsübergreifenden Landtagsbeschluss abgesichert worden war. Gefordert wurden gleich vier Grundgesetzänderungen. Dazu zählte die Änderung des Art. 91b GG a.F., um eine institutionelle Hochschulförderung zu ermöglichen, sowie eine Neufassung des Art. 104b GG, um Bundesinvestitionen im gesamten Bildungsbereich zu ermöglichen.

Die damals auf Bundesebene mitregierende FDP fuhr keinen klaren Kurs. Auf dem FDP-Bundesparteitag 2011 bekräftigte man mit knapper Mehrheit und gegen die Empfehlung der Parteiführung das s.g. „Kooperationsverbot“, dem man bei der Föderalismusreform 2006 als damalige Oppositionspartei allerdings gar nicht zugestimmt hatte. In der Folge machten Mitglieder der FDP-Bundestagsfraktion aber deutlich, dass sie zwar den offiziellen Parteikurs mittrügen, dennoch aber eine über den Hochschulbereich hinausgehende Lösung favorisierten.¹⁸² Der Abgeordnete *Kamp* konstatierte offen: „Wir sind in dieser Frage durchaus gespalten.“¹⁸³

2.3.2. Der gescheiterte Gesetzentwurf von 2012

Mit einem Parteitagsbeschluss forderte 2011 erstmals ein Gremium der CDU auf Bundesebene die Revision der Verfassung. Man plädierte für eine „einvernehmliche Weiterentwicklung der grundgesetzlichen Regelungen..., um über die Zusammenarbeit bei Projekten auch die Kooperation von Institutionen zu erleichtern“¹⁸⁴. Wenig später beschloss der Koalitionsausschuss eine konkrete Formulierung für eine Grundgesetzänderung.¹⁸⁵ Am 30. Mai 2012 billigte das

¹⁸⁰ *Seckelmann*, BT-Drucks. 17(18)334e, S. 12f.; vgl. *Wieland*, Ermöglichungsverfassung, S. 273ff. Hannelore Kreidel von der TU München sprach sich für eine umfassende Erweiterung des Art. 91b GG a.F. aus: *Kreidel*, BT-Drucks. 17(18)265d. Der Deutsche Städtetag forderte, „Bildungsförderung [müsse] wieder als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern ausgestaltet werden“; *Deutscher Städtetag*, Münchner Erklärung, S. 4. Die GEW plädierte für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern im gesamten Bildungsbereich: *GEW*, BT-Drucks. 17(18)334b, S. 8.

¹⁸¹ *Schleswig-Holstein*, BR-Drucks. 43/12.

¹⁸² MdB Neumann in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/250, S. 32343; MdB Kamp in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/155, S. 18504.

¹⁸³ In: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/178, S. 21074f.

¹⁸⁴ *CDU Deutschlands*, Beschluss - Bildungsrepublik Deutschland, S. 41.

¹⁸⁵ *Koalitionsausschuss CDU, CSU und FDP*, Ergebnisse v. 3.4.2012, S. 9.

Bundeskabinett einen entsprechenden Gesetzesentwurf.¹⁸⁶ Der Änderungsvorschlag war textlich minimalinvasiv: In Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. sollten als Satzbeginn die Worte „Einrichtungen und“ eingefügt werden. Neben der Projektförderung sollte damit auch die gemeinsame, institutionelle Förderung von Hochschulen ermöglicht werden. Der Rest des Absatzes und des übrigen Artikels sollten unverändert bleiben. Im Ergebnis sollten Einrichtungen unabhängig davon gefördert werden können, ob sie dem außeruniversitären oder dem hochschulischen Sektor angehören. Ausdrücklich sprach der Entwurf davon, dass nun die Förderung „exzellenter Einrichtungen“ an Hochschulen sowie die vereinfachte Förderung von Fusionen von Hochschulen und außeruniversitären Einrichtungen möglich werde.¹⁸⁷ Ein Motiv für die Grundgesetzänderung könnte somit der Wunsch gewesen sein, erfolgreiche Zukunftskonzepte (also in der dritten Förderlinie der Exzellenzinitiative ausgewählte Maßnahmen) langfristig fördern zu können.¹⁸⁸ Das ebenfalls denkbare Ziel einer Breitenförderung von Hochschulen trat in der Gesetzesbegründung hingegen in den Hintergrund. Überdies machte der Text ohne weitere Begründung geltend, der allgemeine Hochschulbau bleibe nach wie vor nicht gemeinschaftlich förderfähig.¹⁸⁹ Eine analoge, wenn auch auf eine andere Formulierung bezogene Frage hat sich hinsichtlich des seit 2015 gültigen Art. 91b GG gestellt (s. 4.6.1.2.).

Die Rezeption des Gesetzentwurfs in der Wissenschaftscommunity und unter Rechtsexperten fiel überwiegend positiv aus.¹⁹⁰ Die Oppositionsparteien kritisierten den Gesetzentwurf hingegen aus mehreren Gründen. Dieser beziehe nur die Wissenschaft ein und bleibe damit auf halber Strecke stehen.¹⁹¹ Bundeshilfe sei in der allgemeinen Bildung aber weitaus nötiger. Man sollte, stellte die Abgeordnete der Linken *Sitte* fest, da ansetzen, „wo die Hütte am meisten brennt“¹⁹². Überdies bemängelte man, der Vorschlag zieler auf eine selektive Förderung weniger Hochschulen und vernachlässige die Hochschullandschaft in der Breite.

¹⁸⁶ Bundesregierung, BT-Drucks. 17/10956.

¹⁸⁷ Bundesregierung, BT-Drucks. 17/10956, S. 6. Es wird auch geltend gemacht, dass „eine Förderung von Hochschulen mit Bundesmitteln nicht zwingend von einer Zusammenarbeit oder Fusion mit einer außeruniversitären Einrichtung abhängt“. Dies lässt den Umkehrschluss zu, dass dieser verfassungsrechtlich problematische Förderweg bisher beschritten worden war.

¹⁸⁸ Seckelmann, *Föderalismusreform III?*, S. 248.

¹⁸⁹ Bundesregierung, BT-Drucks. 17/10956, S. 7.

¹⁹⁰ Statt aller: *Allianz der Wissenschaftsorganisationen*, Appell an den Bundesrat; *HRK*, Zum Kabinettsentwurf einer Grundgesetzänderung.

¹⁹¹ *SPD-Bundestagsfraktion*, Position zum Kooperationsverbot, S. 3; *Grüne-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 18/2747, S. 2. Prägnant die nordrhein-westfälische Bildungsministerin Sylvia Löhrmann in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/178, S. 21068.

¹⁹² In: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/178, S. 21081. Vgl. MdB Schulz in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/165, S. 19687.

Insbesondere kritisch gesehen wurde, dass „nur wenige, forschungsexzellente Einrichtungen privilegier[t]“¹⁹³ werden sollten. Mit Blick auf die hohen Hürden einer Verfassungsänderung war man auch der Meinung, dass sich mit der Zustimmung zu diesem Vorschlag die Tür für eine weitere Grundgesetzänderung auf absehbare Zeit schließen würde.

In der Stellungnahme des Bundesrats nach Art. 76 Abs. 2 GG fiel der Gesetzentwurf im September 2012 glatt durch. Nur drei Länder votierten für den Vorschlag – und damit nicht einmal alle dem damaligen Regierungslager zuzurechnenden Länder. In seiner Stellungnahme folgte der Bundesrat weitgehend dem Argumentationsmuster der Oppositionsparteien auf Bundesebene. Der „Bildungsbereich in der Gesamtheit“ sei in den Blick zu nehmen. Nur die Kooperationsmöglichkeiten im Hochschulbereich zu erweitern, sei hingegen „nicht problemadäquat“¹⁹⁴. Im Übrigen forderte die Länderkammer eine bessere Finanzausstattung der Länder in Form eines höheren Anteils an der Umsatzsteuer.¹⁹⁵ In einem Entschließungsantrag vom Juli 2013 untermauerten die SPD-geführten Länder Rheinland-Pfalz, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein dann nochmals diese Haltung.¹⁹⁶ Die Stellungnahme des Bundesrats wurde erwartungsgemäß von der Bundesregierung mit der Begründung zurückgewiesen, aus einem Mitteltransfer allein erwachse kein zusätzlicher Gestaltungsspielraum für den Bund.

Nach dem vorläufigen Scheitern der Gesetzesinitiative im Bundesrat initiierte Bundesforschungsministerin *Schavan* informelle Gespräche zwischen Bund und Ländern, um die Möglichkeiten eines Kompromisses auszuloten. Die Gespräche erbrachten kein Ergebnis, auch weil die Beteiligten bereits die Bundestagswahl im September 2013 im Blick hatten. Der Gesetzentwurf blieb somit unerledigt und fiel mit der Bundestagswahl der Diskontinuität anheim.

Das Konfliktbild, das 2012 eine Einigung verhinderte, ist mehrfach zu kommentieren. Sowohl im politischen Raum als auch unter der großen Mehrheit der Akteure in Wissenschaft und Bildung herrschte Konsens darüber, *dass* die

¹⁹³ SPD-Bundestagsfraktion, Position zum Kooperationsverbot, S. 2.

¹⁹⁴ Beides in: Bundesregierung, BT-Drucks. 17/10956, S. 9. Die Ablehnung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung findet sich in Ziffer 4.

¹⁹⁵ Diese Forderung war nicht neu: Bereits auf den Bildungsgipfeln 2008, 2009 und 2010 hatten die Länder eine höhere Umsatzsteuererhöhung gefordert, ebenso wie zu späteren Gelegenheiten, etwa der Ministerpräsidentenkonferenz im Dezember 2013. Zu den damit verbundenen Schwierigkeiten: Meyer, Zukunft des Wissenschaftssystems, S. 19f.; Seckelmann, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 707.

¹⁹⁶ 7-Ländergruppe, BR-Drucks. 556/13, S. 8.

verfassungsrechtlichen Regelungen wieder eine stärkere Kooperation zwischen Bund und Länder gestatten sollten. Auch ein Teil der Begründung für diese Forderung war weithin unumstritten: Angesichts der gestiegenen Herausforderungen für die Hochschulen müsse dem Bund in diesem Bereich – ein Teil der Akteure betonte: *auch* in diesem Bereich – ein stärkeres Engagement ermöglicht werden. Sowohl diese Prämisse als auch die Schlussfolgerung sind indes nicht trivial¹⁹⁷ und werden in 5.1. nochmals aufgegriffen.

Jenseits dieser gemeinsamen Grundauffassung unterschieden sich die Vorschläge nicht nur hinsichtlich ihrer Reichweite (Union: Wissenschaftsbereich; SPD, Grüne, Linke: gesamter Bildungsbereich). Die Union schlug überdies eine Erweiterung der Gemeinschaftsaufgaben und damit eine erweiterte Verwaltungszuständigkeit des Bundes im Hochschulbereich vor. Insbesondere die SPD strebte hingegen eine Ausdehnung der Finanzhilfekompetenz des Bundes im Bildungsbereich an.

Es standen sich jedoch keineswegs zwei monolithische, parteipolitische Blöcke gegenüber. Führende Unionspolitiker auf Bundesebene signalisierten mehrmals ihre Bereitschaft, auch über erweiterte Kompetenzen und ein größeres Engagement des Bundes im Schulbereich zu sprechen.¹⁹⁸ Dies, so der stets folgende Nachsatz, sei unter den Ländern aber nicht mehrheitsfähig und deshalb keine realistische Option. Diese Behauptung wurde mutmaßlich auch deshalb aufgestellt, weil sich die CSU – Koalitionspartner auf Bundesebene und bayerische Regierungspartei – klar gegen einen erweiterten Bundeseinfluss im Bildungsbereich positioniert hatte, nicht zuletzt mit Blick auf die bayerische Landtagswahl im September 2013. Der pauschale Verweis auf die Uneinigkeit auf Länderseite verdeckte somit den fehlenden Konsens auf Unions-Bundesebene für eine „große Lösung“.

Die wahren Haltungen der Länder ließen sich schon gar nicht aus der Parteienzugehörigkeit ihrer jeweiligen Regierung ablesen. Eine dominantere Rolle bei der Positionierung eines Landes spielten dessen Haushaltslage und seine

¹⁹⁷ Speiser, Das „Kooperationsverbot“, S. 560ff.

¹⁹⁸ Bundeskanzlerin Merkel in: Kucznierz, Christian; Zweigler, Reinhard, Interview Merkel; vgl. die frühere Forschungsministerin Schavan in: *Spiegel Online*, Bundesgeld für Schulen; den Vorsitzenden der Unionsfraktion Kauder in: *Der Spiegel - Redaktion*, Kauder für Föderalismusreform, S. 13; MdB Schipanski in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66, S. 6229. Nach der Einigung vom Mai 2014 gab auch Forschungsministerin Wanka zu Protokoll: Wir müssen „die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten des Bundes ausweiten, damit er sich finanziell in der Schulpolitik einbringen kann, aber auch inhaltliche Mitspracherechte im Schulbereich erhält“; in: *BMBF*, Wanka fordert Grundgesetzänderung; vgl. Wanka in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5385. Damit nicht konsistent ist allerdings ihre spätere Aussage „Ich bin bei den Schulen eine Verfechterin des föderalen Systems“ in: *Preuss/Osel*, Interview Wanka. Zur jüngsten Entwicklung hierzu, s. 2.3.4.

landespolitischen Prioritäten. Eine schwierige Finanzlage sprach für eine stärkere Mitwirkung des Bundes auch im Bildungsbereich. Andererseits stand eine Ausdehnung des Bundeseinflusses auf den Bildungsbereich – direkt über eine Ausweitung der Gemeinschaftsaufgaben oder indirekt in Form zusätzlicher Finanzierungskompetenzen – quer zum Grundinteresse aller Länder, die eigene Kulturhoheit möglichst unangetastet zu lassen. Die Auflösung dieses Zielkonflikts fiel unter den Ländern unterschiedlich aus. Je problematischer die Haushaltslage, desto stärker wogen die Gründe, sich auf eigentlich unerwünschte Autonomieverluste einzulassen – und umgekehrt. Unter den Ländern, die dem Regierungslager zugerechnet wurden, zeigte sich der Zusammenhang etwa im Fall von Hessen. Die hessischen Landesparteien bereiteten sich 2012 bereits auf die zeitgleich mit der Bundestagswahl stattfindende Landtagswahl im darauffolgenden Jahr vor. Dieser Umstand und die wirtschaftliche Stärke des Landes dürften den Ausschlag dafür gegeben haben, dass die schwarz-gelbe Landesregierung in der Bundesrats-Stellungnahme den Gesetzentwurf der ebenfalls schwarz-gelben Bundesregierung nicht unterstützte. Ähnliche Überlegungen spielten auch für Länder des Oppositionslagers eine Rolle. Dies zeigt die bereits erwähnte Haltung Baden-Württembergs – eines damals grün-rot regierten, wirtschaftlich leistungsfähigen Landes, das sich der Linie der beiden entsprechenden Bundesparteien eben nicht anschloss.

Die von einer großen Ländermehrheit getragene Bundesrats-Stellungnahme vom September 2012, die eine verfassungsrechtlich verankerte, stärkere Bund-Länder-Zusammenarbeit im gesamten Bildungsbereich forderte, war deshalb ein Trugbild. Man wusste auf Länderseite, dass die Forderung, dem Bund müssten erweiterte Kompetenzen auch im Bildungsbereich zukommen, angesichts der Bundestagsmehrheiten keinesfalls zur Abstimmung kommen würde. Die öffentliche Billigung dieser Forderung schien politisch opportun, stand aber nie in Gefahr eines Realitätstests. Ob alle Länder, inklusive der SPD-geführten Länder, eine solche Linie im Ernstfall mitgetragen hätten, muss aus den dargestellten Gründen als fraglich gelten. Dass der weitgehend geschlossene Widerstand der Länder gegen eine „kleine Lösung“ nicht unverhandelbar war, zeigte schließlich auch die spätere Einigung. Die von der Länderkammer 2014 einstimmig beschlossene Grundgesetzänderung war inhaltlich der 2012 vorgelegten Lösung durchaus ähnlich.

2.3.3. BAföG gegen 91b – die Einigung 2014

In den Koalitionsverhandlungen zwischen CDU, CSU und SPD 2013 spielten die unterschiedlichen Haltungen zum „Kooperationsverbot“ eine wichtige Rolle. Der erbitterte, auch öffentlich ausgetragene Streit in der zuständigen Arbeitsgruppe „Bildung, Wissenschaft und Forschung“ blieb ungelöst. Das Thema wurde an die zentrale Verhandlungsrunde delegiert, die aber ebenfalls keine Lösung fand. Der Ende November 2013 geschlossene Koalitionsvertrag enthielt keine Aussage zu einer wie auch immer gearteten Grundgesetzänderung im Wissenschafts- oder Bildungsbereich. Viele Beobachter nahmen diese Auslassung als herbe Enttäuschung wahr und forderten eine Korrektur.¹⁹⁹ Zugleich enthielt der Koalitionsvertrag das Ziel, der Bund wolle sich in den nächsten vier Jahren stärker an der Grundfinanzierung der Hochschulen beteiligen.²⁰⁰ Das nicht genannte, aber mutmaßlich mitgedachte Instrument zur Umsetzung dieses Ziels war eine Verfassungsänderung.

Trotz dieser Auslassung im Koalitionsvertrag blieb der Veränderungsdruck hoch. Die Problemanalysen der Akteure hatten sich nicht verändert, folglich blieben auch ihre Lösungsvorschläge aktuell. Die Wissenschaftscommunity und zahlreiche Experten erneuerten und verschärften ebenfalls ihre Forderungen nach einer Änderung des Art. 91b GG a.F.²⁰¹ Der im Mai 2014 schließlich erzielte Durchbruch kam dennoch überraschend. Vorausgegangen war ein monatelanger Streit der Koalitionspartner über die im Koalitionsvertrag festgeschriebenen Mehrausgaben von neun Mrd. Euro, die in der neuen Legislaturperiode für Bildung und Forschung vorgesehen waren. Das Finanzpaket bestand aus zwei Teilen: Für die Weiterfinanzierung der Exzellenzinitiative, des Hochschulpakts, des Pakts für Forschung und Innovation und weiterer Forschungsvorhaben sollten drei Mrd. Euro aufgewendet werden, wobei der Aufwuchs beim Pakt für Forschung und Innovation künftig allein vom Bund getragen werden sollte. Überdies sollte der Bund die Länder um sechs Mrd. Euro in der Legislaturperiode „entlasten“²⁰², damit diese ihre Bildungsaufgaben („Kinderkrippen, Kitas, Schulen und Hochschulen“) besser bewältigen können. Strittig blieb nun, was mit dem unscharfen Begriff der

¹⁹⁹ Vgl. etwa Dieter Timmermann, den Präsidenten des Deutschen Studentenwerkes, sowie die Statements zahlreicher weitere Spitzenvertreter aus Wissenschaft und Wirtschaft in: *DSW-Journal - Redaktion*, Aufgaben Legislaturperiode, S. 17.

²⁰⁰ *CDU/CSU/SPD*, Koalitionsvertrag 2013, S. 27.

²⁰¹ Wichtige Wortmeldungen in diesem Sinne in: *dpa*, Hoffen auf GG-Änderung, S. 12. *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten 2014, S. 12, 21.

²⁰² *CDU/CSU/SPD*, Koalitionsvertrag 2013, S. 63.

„Entlastung“ genau gemeint sei. Die Union interpretierte den Begriff so, dass die Mittel weitgehend im Bundeshaushalt verbleiben und die Länder von aufzulegenden Bundesprogrammen profitieren sollten. Die SPD auf Bundesebene – beeinflusst von ihren tonangebenden Ministerpräsidenten – strebte dagegen an, einen großen Anteil des Sechs-Mrd.-Pakets den Ländern auflagenfrei zu überlassen und damit dem Bundeshaushalt zu entziehen. Die Verhandlungen zwischen Finanzminister *Schäuble* und dem SPD-Verhandlungsführer, Hamburgs Bürgermeister *Scholz*, über diese Streitfrage führten zu keinem Ergebnis. Schließlich wurde auch für diese koalitionären Nachverhandlungen die höhere Ebene bemüht.

Am 26. Mai 2014 verständigten sich die Bundeskanzlerin und CDU-Parteivorsitzende Angela Merkel, der SPD-Vorsitzende Sigmar Gabriel und der CSU-Vorsitzende Horst Seehofer schließlich auf die Verteilung des Neun-Mrd.-Pakets.²⁰³ Die Einigung gelang, indem die Verhandlungsmaterie um die ebenfalls strittig gebliebene Grundgesetzfrage erweitert wurde. Damit wurde eine Quid-pro-Quo-Konstellation geschaffen: Die Union gab in der Frage der Länderentlastung weitgehend nach, die SPD kam der Union bei der Verfassungsfrage entgegen. Das Koppelgeschäft wurde von den Akteuren erstaunlich explizit gemacht²⁰⁴ und bis hin zur Tagesordnung des Bundesrats orchestriert, der schließlich beide Vorhaben in beiden Durchgängen am jeweils gleichen Tag beriet. Die Einschätzungen des Deals klafften naturgemäß weit auseinander. Während Forschungsministerin *Wanka* von einem „Gesamtpaket“ sprach²⁰⁵, nannte die nordrhein-westfälische Bildungsministerin *Löhrmann* den Vorgang eine „Erpressungssituation“²⁰⁶. Von Seite der Grünen wurde die Verknüpfung der Materien auch deshalb kritisiert, weil jeder weitere Diskussionswunsch über die Verfassungsänderung eine in der politischen Öffentlichkeit kaum zu rechtfertigende Verzögerung der bundesseitig bereits geplanten BAföG-Novelle (s.u.) zur Folge gehabt hätte.

Konkret wurden zwei Instrumente zur Länderentlastung vereinbart. Erstens sollten rund 750 Mio. Euro für den Bereich Kitas und Krippen zur Verfügung gestellt

²⁰³ *Bundesfinanzministerium*, Prioritäre Maßnahmen.

²⁰⁴ *dpa*, Unmut in SPD; *BMBF*, Neue Qualität der Kooperation.

²⁰⁵ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, S. 10.

²⁰⁶ In: *Preuss*, Wankas Lockmittel, S. 6. Später merkte Löhrmann an: „Ein Land wie Bremen kann sich...kaum leisten, „Nein“ zu sagen“, in: *Himmelrath*, Mehr soziale Verantwortung, S. 14. Die Grünen auf Bundesebene beschrieben die Einigung als „Junktim“ und „Zwangslage“: *Grüne-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 18/2747, S. 2f.; MdB Dörner in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5391. Vgl. auch die Linken, etwa MdB Hein in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5387.

werden.²⁰⁷ Dazu sollte das s.g. Sondervermögen Kinderbetreuung, das damals rund 450 Mio. Euro aufwies, durch den Bund auf bis zu eine Mrd. Euro aufgestockt werden. In den Jahren 2017 und 2018 sollte dann der Festbetrag der Länder an der Umsatzsteuer um jeweils 100 Mio. Euro aufgestockt werden. Diese für die Kinderbetreuung vorgesehenen Mittel sollten aber ohne formale Zweckbindung an die Länder fließen.

Zweitens wurde vereinbart, dass der Bund das BAföG für Schüler und Studierende ab ersten Januar 2015 vollständig übernimmt.²⁰⁸ Der bisherige Länderanteil von 35 Prozent am BAföG sollte damit entfallen. Die kumulierte Entlastungswirkung für die Länder wurde zunächst mit 1,17 Mrd. Euro pro Jahr beziffert, in einem im Juni 2016 von der Bundesregierung veröffentlichten Bericht wurden dann rund 1,081 Mrd. Euro angegeben.²⁰⁹ Für die Jahre 2015 bis 2017 entspricht dies insgesamt rund 3,24 Mrd. Euro. Die Entlastungswirkung stellt sich in den Ländern höchst unterschiedlich dar, je nach bisherigem BAföG-Aufwand. In Nordrhein-Westfalen liegt die jährliche Entlastung bei rund 273 Mio. Euro, in Rheinland-Pfalz bei 35 Mio. Euro, in Thüringen bei rund 24 Mio. Euro. Zu betonen ist allerdings, dass der geänderte BAföG-Schlüssel und die einhergehende, höhere Verpflichtung des Bundes über die laufende Legislaturperiode hinaus wirken.²¹⁰ Zugleich wurde vereinbart, dass die Länder die frei werdenden BAföG-Mittel zur Finanzierung von Bildungsausgaben im Bereich Hochschule und Schule verwenden sollten. Der gewählte Entlastungsmechanismus implizierte allerdings, dass die Länder eigenständig über die Verwendung der Mittel entscheiden können. Eine formale Zweckbindung, etwa in Form eines Staatsvertrags, wurde nicht vorgesehen. Lediglich die Einführung eines zusätzlichen Monitorings durch den Bund über die Mittelverwendung wurde beschlossen.²¹¹ Damit hatte sich die SPD mit ihrer Forderung durchgesetzt, den Ländern faktisch ungebundene Mittel zur Verfügung zu stellen.

²⁰⁷ Bundesfinanzministerium, Prioritäre Maßnahmen, S. 1. Ebenfalls beschlossen wurde eine Entlastung der Kommunen, v.a. im Rahmen des Bundesteilhabegesetzes.

²⁰⁸ Bundesfinanzministerium, Prioritäre Maßnahmen, S. 2. Überdies verständigte man sich auf eine BAföG-Novelle zum Wintersemester 2016/2017, die v.a. eine Anhebung der Sätze und der Freibeträge beinhaltete. Auch die BAföG-Novelle war nicht im Koalitionsvertrag enthalten gewesen.

²⁰⁹ Bundesregierung, BT-Drucks. 18/8973.

²¹⁰ Vgl. Wanka, Ahnen und Kühl, in: Hildebrand/Riedel, Das große Aufräumen, S. 1.

²¹¹ Besonders SPD-Bundespolitiker legten auf diesen Punkt großen Wert, weil ein Monitoring den Vorwurf der nicht-konditionierten Mittelüberlassung an die Länder zumindest abmildern konnte. Vgl. MdB Schulz in: Bundestag, BT-Drucks. 18/66, S. 6231.

Im Gegenzug bekam die Union die zuvor nicht durchsetzbare Änderung des Art. 91b GG a.F. In der Vereinbarung vom Mai 2014 wurde ein neuer Absatz 1 für die Norm vorgeschlagen. Der Formulierungsvorschlag²¹² wurde aber ausdrücklich unter den Vorbehalt weiterer Verhandlungen gestellt. Die finale Fassung fiel dann auch tatsächlich anders aus (s. 4.1.1.).

Die taktische Verknüpfung der Budget- mit der Grundgesetzfrage und die so ermöglichte Paketlösung waren aus zwei Gründen bemerkenswert. Erstens verdankte sich die Einigung auf das dann strittige Sechs-Mrd.-Paket im Koalitionsvertrag maßgeblich dem Umstand, dass man sich in der Grundgesetzfrage eben *nicht* hatte einigen können. Des Pakets hätte es zumindest in diesem Umfang nicht bedurft, wäre eine verfassungsrechtlich zulässige Möglichkeit der Allokation von Bundesmitteln im Bildungs- bzw. Hochschulbereich avisiert oder vereinbart worden.²¹³ Paradoxerweise führte also der nicht aufgelöste Streit um die Grundgesetzfrage dazu, dass am Ende eine Paketlösung gefunden wurde, die auch diesen Streit beilegte.²¹⁴

Zweitens bedeutete die Operationalisierung der Länderentlastung mittels der BAföG-Übernahme eine Verknappung der für den Hochschulbereich disponiblen Mittel im Bundeshaushalt. Die nur wenige Tage vor der Grundgesetzänderung beschlossene, milliardenschwere Verlängerung des Hochschulpakts sowie die Aufwuchs-Übernahme beim Pakt für Forschung und Innovation durch den Bund hatten ebenfalls einen mittelverknappenden Effekt. Damit war der ursprüngliche Plan einiger Akteure auf Bundesebene auf absehbare Zeit nicht mehr realisierbar, über einen geänderten Art. 91b GG flächendeckend die Grundfinanzierung der Hochschulen aufzustocken oder jedenfalls eine Breitenwirkung in der Hochschullandschaft zu erzielen.²¹⁵

²¹² „(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Forschung und Lehre zusammenwirken. Mit Ausnahme der Förderung von Forschungsbauten, einschließlich Großgeräten, bedürfen die Vereinbarungen der Zustimmung aller Länder“: *Bundesfinanzministerium*, Prioritäre Maßnahmen, S. 2.

²¹³ Vgl. MdB Swen Schulz in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/26, S. 2050, der hinsichtlich des Finanzpakets den Begriff „hilfsweise“ gebraucht.

²¹⁴ *Speiser*, Das „Kooperationsverbot“, S. 561; *Speiser*, Der neue Art. 91b GG, S. 86.

²¹⁵ *Speiser*, Der neue Art. 91b GG, S. 90. Bundesministerin Wanka gab offen zu Protokoll, die BAföG-Übernahme durch den Bund sei nicht ihr Wunsch gewesen, in: *Maleike*, Interview Wanka sowie in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/185, S. 18383.

Die gesetzestechnische Umsetzung der Verständigung verlief weitgehend²¹⁶ reibungslos. Am 16. Juli beschloss das Kabinett den Gesetzentwurf.²¹⁷ Im ersten Durchgang im Bundesrat am 19. September 2014 fanden die vom federführenden Rechtsausschuss sowie vom Kulturausschuss vorgelegten Empfehlungen für die Stellungnahme des Bundesrats eine Mehrheit.²¹⁸ Darin begrüßt der Bundesrat den Gesetzentwurf. Zugleich werden „im gesamten Bildungsbereich große Herausforderungen“ konstatiert, und deshalb „auch in diesem Bereich neue Formen der Zusammenarbeit und eines stärkeren Engagements des Bundes“ gefordert. Benannt werden dezidiert Kooperationsmöglichkeiten *innerhalb* des anvisierten, neuen Verfassungsrahmens – und hier wiederum solche, die an der Schnittstelle von Sozial-, Integrations- und Bildungspolitik angesiedelt sind. Dazu gehören die Schulsozialarbeit, die Umsetzung der UN-Behindertenkonvention zur Inklusion sowie das Übergangssystem zwischen Schul- und Berufssystem. Entgegen des damals medial vermittelten Eindrucks forderte der Bundesrat also keineswegs eine Neuverhandlung des Gesetzesentwurfs.²¹⁹ Die Stellungnahme war vielmehr politisch zu lesen: Nachdem die SPD ihre langjährige Forderung nach einem verfassungsrechtlich verankerten, stärkeren Bundesengagement in der Bildung zurückgenommen hatte, stellte der Text eine Selbstbehauptung nach innen und außen dar. Insbesondere musste man eine zumindest oberflächliche Konsistenz zur Bundesrats-Stellungnahme von 2012 herstellen.

Am zehnten Oktober beriet der Bundestag in erster Lesung über den Gesetzentwurf.²²⁰ Nach einer Sachverständigen-Anhörung am dritten November und der Befassung des Forschungsausschusses am fünften November folgte bereits am 13. November die zweite und dritte Lesung. Der Gesetzentwurf wurde schließlich gemäß der Ausschussempfehlung – und damit wie von der Bundesregierung eingebracht – mit den Stimmen der Regierungsfaktionen und der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit angenommen. Die Fraktion der Grünen enthielt sich, die Fraktion der Linken stimmte dagegen. Der Bundesrat stimmte am 19. Dezember mit

²¹⁶ Weitgehend – denn es hatte Unstimmigkeiten gegeben, weil der Referentenentwurf des Ministeriums vor der Ressortabstimmung nicht mit den Regierungskoalitionen abgestimmt worden war. Am 25. Juni 2014 konnte jedoch eine endgültige, auch die Fraktionen einbeziehende Einigung erzielt werden.

²¹⁷ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710.

²¹⁸ *Bundesrat*, BR-Drucks. 323/14 (Beschluss). Der Text ging auf einen von Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Berlin und Thüringen vorgelegten Antrag zurück. Vgl. auch: *Landesregierung NRW*, Länder begrüßen den Gesetzentwurf.

²¹⁹ Vgl. dazu die Gegenäußerung der Bundesregierung: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, S. 10.

²²⁰ *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58.

sechzehn zu null Stimmen für den Gesetzentwurf. Die Grundgesetzänderung wurde schließlich am 31. Dezember 2014 verkündet.²²¹

Das Stimmverhalten vieler Länder im Bundesrat wurde von den dargelegten, landesegoistischen Erwägungen geprägt, in denen vor allem die in Aussicht stehenden BAföG-Mittel berücksichtigt wurden. Politisch besehen war die Einstimmigkeit durchaus bemerkenswert. Auch die erst wenige Tage vor der Bundesratsentscheidung ins Amt gewählte rot-rot-grüne Landesregierung in Thüringen votierte dafür. Damit entfernte sich auch die thüringische Linke von der Linie ihrer Bundespartei. Alle sechs damals grün mitregierten Länder, die auf 29 Stimmen in der Länderkammer kamen, stimmten ebenfalls für den Gesetzentwurf. Somit nahmen auch diese Länder eine von der grünen Bundespartei divergierende Position ein.²²² Formal war dieses Stimmverhalten keineswegs zwingend, da in keinem der betreffenden Landeskoalitionsverträge eine entsprechende Regelung getroffen worden war. Die ausbleibende Zustimmung eines grünen Regierungspartners in einer Landesregierung hätte die Enthaltung dieses Landes zur Folge gehabt – und damit eine fehlende Stimme für die Grundgesetzänderung. Die Tatsache, dass alle grün mitregierten Länder zustimmten, war insofern entscheidend, als für eine Zweidrittel-Mehrheit im Bundesrat (46 Stimmen) positive Voten wenigstens einer Teilmenge dieser Ländergruppe notwendig waren.

Gemäß der Vereinbarung vom Mai wurde die BAföG-Übernahme durch den Bund parallel abgearbeitet. Das 25. BAföG-Änderungsgesetz passierte am 20. August 2014 das Bundeskabinett, am 19. September erhob der Bundesrat in seiner Stellungnahme keine Einwände. Der Bundestag behandelte die Vorlage erstmals am neunten Oktober. In der gleichen Plenarsitzung am 13. November, in der die Grundgesetzänderung beschlossen wurde, wurde das BAföG-Änderungsgesetz in zweiter und dritter Beratung mit den Stimmen der Regierungskoalitionen angenommen. Schließlich stimmte der Bundesrat am 19. Dezember zu. Das Gesetz wurde am 31. Dezember verkündet.²²³

²²¹ BGBl. 2014 I Nr. 64, S. 2438.

²²² Die Grünen in Baden-Württemberg, deren von den Bundesgrünen abweichende Haltung bereits erwähnt wurde, zeigten sich als erste einigungswillig: *Preuss*, Interview Bauer, S. 6. Die grüne niedersächsische Wissenschaftsministerin Gabriele Heinen-Klajic zog kurze Zeit später nach: *Süddeutsche Zeitung - Redaktion*, Für Kooperation bei Hochschulen, S. 5. Sie unterstrich aber, dies könne nur ein erster Schritt sein. Die einzig wirklich kritische grüne Stimme war die der nordrhein-westfälischen Schulministerin Sylvia Löhrmann: in: *Preuss*, Wankas Lockmittel, S. 6.

²²³ BGBl. 2014 I Nr. 64, S. 2475ff.

Die Rezeption der Grundgesetzänderung fiel erwartungsgemäß unterschiedlich aus.²²⁴ Die Bundesregierung und die Unionsfraktion zeigten sich höchst zufrieden.²²⁵ In beiden Bundestagslesungen wurde auf die historische Dimension der Entscheidung hingewiesen.²²⁶ Ähnlich wie bereits der Gesetzentwurf von 2012 wurde die Grundgesetzänderung bzw. die zugrundeliegende Einigung vom Mai in der Wissenschaftscommunity und der Presse weitflächig begrüßt.²²⁷ Die SPD verbuchte sie ebenfalls als „historischen Erfolg“.²²⁸ Zugleich unterstrich man aber: „Unser Ziel bleibt es, das Kooperationsverbot für den gesamten Bildungsbereich – also auch für Schulen – aufzuheben. Das bleibt der Unterschied zwischen uns und CDU/CSU, die hier bislang einen größeren Schritt blockieren.“²²⁹ Unter dem Eindruck der Flüchtlingskrise fasste im Dezember 2015 der SPD-Bundesparteitag einen Beschluss, der eine Aufhebung des „Kooperationsverbots“ und zugleich u.a. ein zweites Ganztagsschulprogramm forderte.²³⁰ Zugleich offenbarten sich die bereits erwähnten Differenzen zwischen der Haltung der SPD-Bundespartei und zumindest einigen SPD-Landesregierungen. Die SPD-Bildungsminister von Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Bremen unterstützten noch im Februar 2016 die Forderung nach einer Aufhebung des Kooperationsverbots nicht. Sie forderten angesichts neuer bildungspolitischer Herausforderungen zwar ein größeres Engagement des Bundes. Die niedersächsische Bildungsministerin

²²⁴ Hier soll nur die grundsätzliche Bewertung wichtiger Akteure dargestellt werden. Detailanmerkungen und Kritikpunkte zum Gesetzestext werden in Kapitel IV. diskutiert.

²²⁵ Statt aller: *Rupprecht/Kretschmer*, Änderung von Artikel 91b; *Rupprecht/Dinges-Dierig*, Gewinn für unsere Wissenschaft sowie die Redner der Union in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, 5383ff.

²²⁶ „Die Situation, die wir durch die Grundgesetzänderung geschaffen haben, gab es in der Bundesrepublik Deutschland vorher noch nie, ganz eindeutig“: Bundesministerin Wanka in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5384. Zur Förderreichweite, s. 4.6.1. Zur normengeschichtlichen Beurteilung, s. 5.1.

²²⁷ *HRK*, Beschluss des Senats 2014; *Hippler*, HRK-Präsident zur Lockerung des Kooperationsverbots; *HRK*, BT-Drucks. 18(18)48h; *Mlynek*, Schub für die deutsche Wissenschaft; DFG in: *Schmoll*, DFG kritisiert Einstimmigkeitsprinzip, S. 4; DAAD in: BT-Drucks. 18(18)48a.; *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten 2015, S. 20; *Löwer*, BT-Drucks. 18(18)48i, S. 3; *KMK*, BT-Drucks. 18(18)48b – hier wird zugleich auf die Stellungnahme des Bundesrats vom 19.9.2014 verwiesen.

²²⁸ *Rossmann*, Historischer Schritt.

²²⁹ MdB Heil in: *dpa*, Kooperationsverbot bei Hochschulen; vgl. MdB Heil in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5388; MdB Rossmann in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66, S. 6226ff., in: *Rossmann*, Grundgesetzänderung auf gutem Weg, *Rossmann*, Zukunft der Bildung sowie in: *Rossmann*, Historischer Schritt. Vgl. auch den baden-württembergischen Finanzminister Schmidt in: *dpa*, Positive Signale sowie den niedersächsischen Ministerpräsidenten Weil in: *Bundesrat*, BR-Drucks. 929 (Plenarprotokoll), S. 404.

²³⁰ *SPD*, Beschluss Bundesparteitag 2015, S. 2. Die Forderung wurde in der Folge von SPD-Politikern immer wieder aufgegriffen, etwa MdB Rossmann in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/149, S. 14754 und in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/159, S. 15688. Vgl. MdB Heil in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/185, 18388. Vgl. einen Beschluss des SPD-Bundesvorstands vom September 2016, in dem neben einer Grundgesetzänderung ein Schulmodernisierungsprogramm über neun Mrd. Euro gefordert wurde: *SPD-Bundesvorstand*, Modernisierung der schulischen Bildung.

Heiligenstadt unterstrich jedoch, dass „selbst im Rahmen des so genannten Kooperationsverbots [...] erhebliche Unterstützungen möglich“²³¹ seien. Analog zu ihren früheren Aussagen kritisierten die Grünen den Gesetzentwurf. Dieser weise für die Wissenschaft in die richtige Richtung, greife aber angesichts der viel größeren Herausforderungen im Bildungsbereich deutlich zu kurz.²³² Auch die Linken äußerten, ebenfalls im Einklang mit ihrer bisherigen Positionierung, grundsätzliche Kritikpunkte.²³³ Verschiedene Akteure und Experten schlossen sich mit analogen Argumenten dieser kritischen Grundbewertung an.²³⁴

2.3.4. Weitere Perspektiven

Eine Modifikation des Bund-Länder-Verhältnisses in der Bildungsfinanzierung zeichnete sich im Oktober 2016 ab. Nach langjährigen Verhandlungen verständigten sich die Regierungschefs von Bund und Ländern auf eine Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020.²³⁵ Für den Bildungs- und Wissenschaftsbereich enthielt der Beschluss drei relevante Punkte. Erstens sollte im Rahmen der Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eine Bundesergänzungszuweisung für Forschungsförderung eingeführt werden. Mit den Bundesmitteln sollten Länder, die unterdurchschnittlich von den auf Grundlage von Art. 91b GG vergebenen Bundesmitteln profitieren, kompensiert werden. Vereinbart wurde, 35 Prozent der Differenz zu 95 Prozent des Länderdurchschnitts der Nettozuflüsse zu erstatten. Diese Ausgleichsmittel sollten zusätzlich zu den bisherigen Forschungsausgaben des Bundes fließen. Den offiziellen Berechnungen

²³¹ *Ministerium für Schule und Berufsbildung Schleswig-Holstein*, Bildungsminister fordern Bundesunterstützung. Bundesministerin Wanka unterstrich daraufhin: „Bislang hat kein Land auch nur angedeutet, die Verantwortung für den Schulbereich mit dem Bund teilen zu wollen“, in: *Wanka*, In Wahrheit kein Kooperationsverbot.

²³² MdB Gehring in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66, S. 6228, in: *dpa*, Kooperationsverbot bei Hochschulen sowie in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/185, 18396. Vgl. die grüne nordrhein-westfälische Bildungsministerin Löhrmann in: *Preuss*, Wankas Lockmittel, S. 6 und in: *Bundesrat*, BR-Drucks. 929 (Plenarprotokoll), S. 405. Vgl. auch *Seckelmann*, Föderalismusreform III?, S. 252.

²³³ *Linke-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 18/6875. MdB Hein in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/149, S. 1450ff. und in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66, S. 6225ff.

²³⁴ Die GEW begrüßte die Neufassung zwar, bemängelte aber die zu geringe Reichweite und forderte eine Aufhebung des Kooperationsverbots auch im Bildungsbereich, in: *GEW*, BT-Drucks. 18(18)48g und in: *GEW*, Chance für bessere Bildung. Vgl. den Verband Bildung und Erziehung in: *Bildungsklick*, Hochschulen langfristig fördern und in: *dpa*, Unmut in SPD. Vgl. auch den DBB - Beamtenbund und Tarifunion in: *dbb*, Lockerung des Kooperationsverbots sowie maßgebliche deutsche Stiftungen in: *BertelsmannStiftung/Robert Bosch Stiftung/Deutsche Telekom Stiftung*, Bildungs föderalismus, S. 6. Vgl. *Seckelmann*, BT-Drucks. 18(18)48d, S. 1ff.; *Himmelrath*, Jetzt bloß nicht ausruhen!, 26. Grundsätzliche, v.a. staatsrechtliche Kritik an der Neufassung blieb allerdings selten: *Funk*, Zum Auflähen geeignet; *Hildebrand/Riedel*, Das große Aufräumen, S. 1.

²³⁵ *Bundesregierung*, Bund-Länder-Beschluss Finanzausgleichssystem.

zufolge sollten acht Länder hiervon profitieren. Zwischen 2015 und 2019 sollte der Bund insgesamt 180 Mio. Euro aufwenden – ein im Vergleich zu den ansonsten vorgesehenen, vertikalen Ausgleichszahlungen (8.692 Mio. Euro) bescheidener Betrag.²³⁶

Zweitens sollten die Entflechtungsmittel, darunter die Mittel für den Hochschulbau, als separater Mittelfluss des Bundes abgeschafft werden. Ab Inkrafttreten der Neuregelung sollten die Entflechtungsmittel von jährlich 2,6 Mrd. Euro in eine statische Umsatzsteuerabgabe des Bundes an die Länder umgewandelt werden. Effektiv sollte damit die bisher bestehende investive Zweckbindung der Entflechtungsmittel (vgl. 3.4.2.2.) entfallen, das Mittelvolumen insgesamt aber erhalten bleiben.

Drittens enthielt der Beschluss das Ziel, der Bund solle „mehr Steuerrechte bei Finanzhilfen“ erhalten. Überdies sollten die „Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Kommunen erweitert werden“²³⁷. Als Orientierungspunkt hierfür wurde auf das „bisher laufende Bundesprogramm“ verwiesen. Gemeint war das im Juni 2015 beschlossene Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen und dem darin festgeschriebenen, mit 3,5 Mrd. Euro ausgestatteten Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ des Bundes.²³⁸ Politisch vereinbarten die Regierungschefs überdies die Aufstockung des Fonds auf sieben Mrd. Euro, um damit ein neues Schulsanierungsprogramm von rund 3,5 Mrd. Euro zu finanzieren. Unstrittig brachte die knappe Beschlusspassage zum Ausdruck, dass die Finanzhilfekompetenz des Bundes, nicht aber die Gemeinschaftsaufgaben verändert werden sollten. Eindeutig wurde ferner die Mitfinanzierung von Bildungsinfrastrukturen, nicht aber des schulischen Regelbetriebs angestrebt.²³⁹ Schließlich sollten nur Bundeshilfen für finanzschwache Kommunen ermöglicht werden. Die Mittel sollten somit nicht nach politischem Ermessen des Bundes, sondern gezielt und kriteriengebunden für den Ausgleich kommunaler Ressourcendefizite eingesetzt werden können. Unklar blieb allerdings der Begriff der „finanzschwachen Kommune“, von dessen Definition die potenzielle Reichweite von Bundesfinanzhilfen abhängen sollte. Im o.g. Gesetz, das als Orientierung für die

²³⁶ Bundesregierung, Anlage zum Beschluss.

²³⁷ Bundesregierung, Bund-Länder-Beschluss Finanzausgleichssystem, B.) 3.).

²³⁸ BGBl. 2015 I, S. 974f., s. ausführlicher dazu 3.4.2.1.2.

²³⁹ Zu den im bestehenden Fonds vorgesehenen, eng begrenzten Investitionsmöglichkeiten in die Bildungsinfrastruktur, s. 3.4.2.1.2.

neue Norm dienen sollte, obliegt den Ländern „jeweils entsprechend den landesspezifischen Gegebenheiten die Auswahl der finanzschwachen Gemeinden und Gemeindeverbände bzw. den Stadtstaaten die Auswahl der förderfähigen Gebiete“²⁴⁰.

Ansonsten verwiesen die eher skizzenhaften Formulierungen darauf, dass sich die Regierungschefs nicht auf konkrete Grundgesetzänderungen hatten verständigen können. Folgerichtig stellte der Beschluss die Ziele unter den Vorbehalt, dass ihre „näheren Ausgestaltungen intensiver und konstruktiver Diskussionen“ bedürfen. Die Verhandlungen wurden in die Hände des Chefs des Bundeskanzleramts sowie der Chefs der Staats- und Senatskanzleien gelegt. Gleiches galt für sieben weitere, im Beschluss genannte „Maßnahmen für die Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat“. Mit Blick auf diese Maßnahmen sprach Bundeskanzlerin *Merkel* bei der Ergebnispresskonferenz davon, dass nun noch „weitere schwierige Hürden zu überspringen“ seien.

Unterschiedlichen Auffassungen darüber, wie die Passage genau umzusetzen sei und welche Bedeutung ihr mithin zukomme, zeigten sich rasch. Der stellvertretende SPD-Fraktionsvorsitzende *Heil* verkündete noch am Tag der Beschlussfassung: „Das Kooperationsverbot für Schulen ist Geschichte“. Nun sei der Weg frei für eine „nationale Bildungsallianz“. Der Bund könne „die Sanierung von Schulen, den Ganztagsausbau und die Stärkung der Berufsschulen unterstützen“. Dieser Deutung zuwider lief eine Protokollerklärung Baden-Württembergs im Beschlusstext. Darin machte das Land geltend, es erteile „keine generelle Zustimmung [...] zu der [...] pauschalen Öffnung des Artikels 104b des Grundgesetzes und zu einer Aufhebung des so genannten „Kooperationsverbotes“ zwischen Bund und Ländern im Bereich der Bildung“. Der baden-württembergische Regierungssprecher *Hoogvliet* bezeichnete die Äußerungen Heils wenig später als „voreilig“. Baden-Württemberg sehe „keine Veranlassung, die Länderkompetenz in der Bildungspolitik zu schleifen“.²⁴¹ Der bayerische Kultusminister *Spaenle*, Koordinator der unionsregierten Länder in der Kultusministerkonferenz, bezeichnete *Heils* Bemerkungen gar als „Wunschträume“. Eine entsprechende Grundgesetzänderung

²⁴⁰ BGBl. 2015 I, S. 974f., § 6 (3). Auch im laufenden Bundesprogramm ist eine nach politischem Ermessen vorgenommene Verteilung der Finanzhilfen nicht möglich, weil dies die kompetenzrechtliche Grundlage des Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG nicht gestattet (vgl. 3.4.2.1.).

²⁴¹ Alle in: *Kühne*, Hickhack um Bundeshilfen, S. 21.

sei das „Schlimmste“, was passieren könne.²⁴² Bundesministerin *Wanka* nannte es „eine Missdeutung“, dass nun das Kooperationsverbot in der Schulpolitik falle.²⁴³

Im November 2016 deutete einiges darauf hin, dass zur Umsetzung des Beschlusses ein neuer Artikel 104c im Grundgesetz eingefügt werden würde. Die Norm sollte Finanzhilfen des Bundes für gesamtstaatlich bedeutsame Investitionen von finanzschwachen Kommunen im Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur ermöglichen. Verhandelt wurde ferner über eine Anpassung von Art. 104b GG, um dem Bund größere Steuerungs- und Unterrichtsrechte bei den auf dieser Grundlage vergebenen Finanzhilfen zu verschaffen. Schließlich wurde über erweiterte Kontrollrechte des Bundesrechnungshofs hinsichtlich der Verwendung von Bundesfinanzhilfen in den Ländern diskutiert. Die Beratungen zu den mutmaßlich anstehenden Grundgesetzänderungen waren zum Zeitpunkt der Endredaktion dieser Arbeit (November 2016) allerdings noch nicht abgeschlossen. Eine abschließende Bewertung konnte deshalb nicht vorgenommen werden.

Mit dieser jüngsten, noch unabgeschlossenen verfassungspolitischen Episode endet die Darstellung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Wissenschaft von 1949 bis heute. Im folgenden Kapitel wechselt nun die Perspektive von der Normen- und Verfassungspolitikgeschichte zum Regelungsgehalt des neu gefassten Art. 91b Abs. 1 GG. In Kapitel III. wird zunächst der rechtssystematische Kontext dieser für die gemeinschaftliche Wissenschaftsförderung zentralen Grundgesetznorm dargestellt. In Kapitel IV. werden die einzelnen Bestimmungen des Art. 91b Abs. 1 GG interpretiert. Mit dem Betrachtungsgegenstand ändert sich auch die Bearbeitungsmethode. Statt der in diesem Kapitel eingesetzten Diskursanalyse und historisch-kritischen Aufarbeitung kommt nun eine systematische Auslegung zur Anwendung.

²⁴² Beide in: *Schmoll*, Keinesfalls Geschichte, S. 4. Vgl. auch das kurz vor dem Beschluss erschienene, flammende Plädoyer des hessischen Kultusministers Ralph Alexander Lorz für den Bildungsföderalismus, in: *Lorz*, Zentralisiert nicht die Bildungspolitik!, S. 10.

²⁴³ Wanka in: *dpa*, Kooperationsverbot bleibt.

III. Kompetenzverteilung in Bildung und Wissenschaft

3.1. Leitprinzipien

Art. 20 Abs. 1 GG und weitere Grundgesetznormen konstituieren Deutschland als Bundesstaat. Dieser wird von den als nicht-souveräne Staaten aufgefassten Ländern und dem ebenfalls als Staat aufgefassten, aber souveränen Bund gebildet. Das Bundesverfassungsgericht hat die insbesondere in Art. 20 und 30 GG niedergelegte Eigenstaatlichkeit der Länder vielfach unterstrichen.²⁴⁴ Die Länder sind somit nicht nur autonome Gebietskörperschaften des Bundes, sondern verfügen über eine eigene Staatsqualität.²⁴⁵ Damit stehen „die „Verfassungsräume des Bundes und der Länder grundsätzlich nebeneinander“²⁴⁶. Die Länder verfügen somit insbesondere über eine im Grundgesetz normierte, aber unabgeleitete und originäre Staatsgewalt, die sie mittels eigener Gesetzgebung, eigenem Gesetzesvollzug und eigener Rechtsprechung ausüben.²⁴⁷ Um diese zunächst formal bestimmte Eigenstaatlichkeit mit Leben zu füllen, muss den Ländern ein Minimum an substantiellen Kompetenzen zukommen. Das BVerfG stellt klar, dass „die Länder im Bundesstaat...nur dann Staaten [seien], wenn ihnen ein Kern eigener Aufgaben als ‚Hausgut‘ unentziehbar verbleibt“²⁴⁸. Dazu gehört neben der Verfassungsautonomie, der Organisationshoheit auch und insbesondere die noch darzustellende Kulturhoheit, v.a. hinsichtlich des Schulwesens.²⁴⁹ Zur Ausübung ihrer Kompetenzen befähigt werden die Länder überdies nur dann, wenn ihnen eine hinreichende und langfristig geregelte Finanzausstattung zur Verfügung steht.

Die grundgesetzliche Verteilung der Befugnisse auf Bund und Länder steht nicht zur Disposition der Staatsebenen, auch nicht einvernehmlich.²⁵⁰ Sie kann nur über eine

²⁴⁴ BVerfGE 1, 14 (34); 6, 309 (346f.); 34, 9 (19f.); 36, 342 (360f.); 60, 175 (207); 72, 330 (388); 81, 310 (334); 96, 345 (368); 22, 267 (270/279); 41, 88 (118).

²⁴⁵ Die Staatsqualität der Länder ist im Sinne des Grundgesetzes zu verstehen, zugleich ist aber eine partielle Völkerrechtssubjektivität der Länder anerkannt, vgl. *Korioth*, Staatsrecht, Rn. 234f.; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, § 9, Rn. 80.

²⁴⁶ BVerfGE 4, 178 (189). Auf diese Entscheidung nehmen BVerfGE 64, 301 (317) und 103, 332 (350) Bezug. Zur Statusgleichheit der Länder: *Kloepfer*, Verfassungsrecht, § 9, Rn. 90ff.

²⁴⁷ *Kloepfer*, Verfassungsrecht, § 9, Rn. 84; *Maurer*, Staatsrecht, S. 287; *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 108. Allerdings ist die Länderautonomie durch verschiedene Regelungen begrenzt, v.a. der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.

²⁴⁸ BVerfGE 34, 9 (19f.). Vgl. auch BVerfGE 87, 181 (196).

²⁴⁹ BVerfGE 6, 309 (346f.). Vgl. BVerfGE 43, 291 (348) mit Blick auf „schulpolitische und bildungspolitische Entscheidungen“. Vgl. ebenso *Korioth*, Staatsrecht, Rn. 250.

²⁵⁰ BVerfGE 4, 115 (139); 32, 145 (156); 63, 1 (39); 41, 291 (311); 39, 96 (109). Vgl. *Trute*, Art. 83, Rn. 29.

Verfassungsänderung modifiziert werden. Auch praktische Politikbedürfnisse, die etwa aus neuen politischen Herausforderungen oder Problemstellungen hergeleitet werden, reichen als Ausnahme- oder Änderungsgrund für die verfassungsmäßige Kompetenzzuweisung nicht aus.²⁵¹ Art. 79 Abs. 3 GG, die s.g. „Ewigkeitsklausel“, setzt allerdings auch der Kompetenzverschiebung mittels Grundgesetzänderung Grenzen. Wesentliche Verfassungsgrundsätze wie die in Art. 1-20 GG niedergelegten Prinzipien und Werte, insbesondere die Staatsqualität der Länder und die Bundesstaatlichkeit, dürfen überhaupt nicht modifiziert, geschwächt oder beseitigt werden.²⁵² Weil sie für Staatsqualität der Länder von elementarer Bedeutung ist, steht die Kulturhoheit der Länder in engem Zusammenhang mit Art. 79 Abs. 3 GG.²⁵³

Das Grundgesetz sieht grundsätzlich eine überschneidungsfreie Verteilung der Befugnisse vor, um eine klare Verantwortlichkeit der Staatsebenen sicherzustellen.²⁵⁴ Entweder Bund oder Länder haben – von wenigen Ausnahmen abgesehen, die hinsichtlich der Verwaltungskompetenzen in 3.3.3. diskutiert werden – eine Kompetenz inne. Mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenzen hat das Bundesverfassungsgericht dieses Prinzip klar formuliert:

„[Es besteht eine]Notwendigkeit, [eine] Materie entweder dem einen oder dem anderen Kompetenzbereich zuzuweisen: eine ‘Doppelzuständigkeit’, auf deren Grundlage Bund und Länder ein und denselben Gegenstand in unterschiedlicher Weise regeln könnten, ist dem System der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen fremd und wäre mit ihrer Abgrenzungsfunktion (vgl. Art. 70 Abs. 2 GG) auch nicht vereinbar.“²⁵⁵

Unter diesen Prämissen sind die Kompetenzen nach dem Prinzip der Regelzuständigkeit der Länder verteilt. Nach Art. 30 GG fallen Kompetenzen grundsätzlich den Ländern zu. Bundeszuständigkeiten müssen in jedem Einzelfall durch das Grundgesetz selbst oder auf Grundlage einer im Grundgesetz geregelten Ermächtigung durch ein einfaches Bundesgesetz zuerkannt werden.²⁵⁶ Kein Kompetenztitel der Länder, aber alle Kompetenztitel des Bundes bedürfen der

²⁵¹ Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 13.

²⁵² Zum diesbezüglichen ius cogens: BVerfGE 1, 14 (35); 30, 1 (24); 4, 115 (139); 32, 145 (156); 39, 96 (108f.); 41, 291 (311); 55, 274 (301); 63, 1 (39); 108, 169 (182); vgl. auch Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 2, 13; Kloepfer, Verfassungsrecht, § 9, Rn. 128, § 22, Rn. 35; Koriath, Art. 30, Rn. 8; Koriath, Staatsrecht, Rn. 56; Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 59.

²⁵³ Geis, Kulturhoheit, S. 528f.

²⁵⁴ Kloepfer, Verfassungsrecht, § 9, Rn. 126; Rozek, Art. 70, Rn. 1.

²⁵⁵ BVerfGE 36, 193 (202f.); vgl. BVerfGE 61, 149 (204).

²⁵⁶ BVerfGE 88, 203 (332); 108, 169 (179); 15, 1 (17); vgl. Maurer, Staatsrecht, S. 293; Koriath, Art. 30, Rn. 25.

gesonderten Rechtfertigung.²⁵⁷ Auszugehen ist von einer „virtuellen Allzuständigkeit der Länder“²⁵⁸ und der ausnahmsweisen Zuständigkeit des Bundes für einzelne Aufgaben und Befugnisse. Die Aufgabenverteilung folgt somit dem „Prinzip der Fülle für die Länder“ und der „Enumeration für den Bund“²⁵⁹. Diese Regelungsmechanik bedeutet im Umkehrschluss: Liegt eine Ausnahmeregelung nicht vor, hat der Bund keine Kompetenzen. Dies trifft auf die große Mehrzahl der staatlichen Kompetenzen zu, die damit den Ländern zukommen.

Art. 30 GG gilt für alle „staatlichen Befugnisse“ und „staatlichen Aufgaben“. Erfasst sind somit alle Staatstätigkeiten, insbesondere die drei klassischen Staatsfunktionen der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt (Regierung und Verwaltung) sowie der Gerichtsbarkeit. Art. 30 GG gilt dabei für alle Themengebiete und Regelungsmaterien. Insbesondere der Bildungs- und Wissenschaftsbereich wird ohne Abstriche erfasst. Spezialregeln für die Kompetenzverteilung in diesem Bereich existieren nicht.²⁶⁰ Die erschöpfende Reichweite der Norm und der Regelungsausnahme-Mechanismus garantieren, dass weder heute noch künftig Zuständigkeitslücken entstehen.²⁶¹

In weiteren Artikeln überträgt das Grundgesetz das Prinzip des Art. 30 GG auf die Gesetzgebung (Art. 70 GG), die gesetzesakzessorische Verwaltung (Art. 83 GG) und die Gerichtsbarkeit (Art. 92 GG).²⁶² Hinsichtlich der drei Gewalten werden sodann in weiteren Normen die ausnahmsweise bestehenden Bundeskompetenzen bestimmt. Zu diesen Kompetenznormen zählen Art. 71-74 GG für die Gesetzgebung, Art. 83-90 GG für die Verwaltungskompetenzen sowie Art. 92-96 GG und 98-100 GG für die Rechtsprechung. Hinzu treten wenige, auf bestimmte

²⁵⁷ Daraus folgt allerdings nicht, wie v.a. in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik oft argumentiert wurde, eine Beweislastregel, nach der immer der Bund (oder jedenfalls die eine Bundeskompetenz befürwortende Partei) eine solche Begründung liefern muss. Ob aus Art. 30 GG eine grundsätzlich länderfreundliche Auslegung der einzelnen Kompetenznormen des Grundgesetzes zu lesen ist, ist ebenfalls bezweifelt worden: *Korioth*, Art. 30, Rn. 25.

²⁵⁸ *Rozek*, Art. 70, S. 2f.; vgl. *Korioth*, der den Kern des Art. 30 GG mit den Entstehungsbedingungen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat erklärt: *Korioth*, Art. 30, Rn. 1.

²⁵⁹ *Battis/Gusy*, Staatsrecht, Rn. 156; vgl. *Rozek*, Art. 70, Rn. 2.

²⁶⁰ *Köstlin* diskutiert und verwirft zu Recht die Idee kompetenzfreier Räume im Kulturbereich, die nicht dem Begriff der „staatlichen Befugnisse und Aufgaben“ unterfallen und deshalb nicht von Art. 30 GG erfasst werden: *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 26ff.

²⁶¹ *Maurer*, Staatsrecht, S. 291ff.; *Korioth*, Staatsrecht, Rn. 256; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, § 9, Rn. 132; *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 25.

²⁶² Angesichts dieser „sektorale[n] Generalklauseln“ bezweifelt *Korioth*, dass Art. 30 GG überhaupt einen originären Anwendungsbereich hat. Die Einzelklauseln erfassten bereits jegliches Staatshandeln: *Korioth*, Art. 30, Rn. 21.

Materien bezogene Spezialregeln.²⁶³ Im Folgenden werden die kompetenziellen Regelungen insoweit dargestellt, als sie für Bildung und Wissenschaft von Bedeutung sind.

3.2. Gesetzgebung

In Art. 71 GG und Art. 73 GG regelt das Grundgesetz die ausschließliche Gesetzgebung, in Art. 72 GG und Art. 74 GG die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes. In der jüngeren Geschichte sind die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes stetig erweitert und die Befugnisse der Länder parallel eingeschränkt worden.²⁶⁴ Trotz der in Art. 70 GG geregelten, grundsätzlichen Länderzuständigkeit liegt deshalb der Schwerpunkt der Gesetzgebung heute beim Bund.²⁶⁵

Im Bildungsbereich weist das Grundgesetz dem Bund nur wenige Gesetzgebungskompetenzen zu. Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG) und die berufliche Bildung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) und Nr. 12 („Arbeitsrecht“)). Umstritten sind hingegen Bundeskompetenzen für Einrichtungen der frühkindlichen Infrastruktur sowie für die energetische Sanierung von Schulinfrastruktur und Hochschulen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“)).²⁶⁶ Auf diese schwierige, verfassungsrechtliche Basis i.V.m. der Finanzhilfekompetenz des Bundes sowie weiterer finanzpolitischer Regelungen stützte sich das Engagement des Bundes beim Kinderkrippenausbau.²⁶⁷ Verfassungsrechtlich weniger umstritten war das ebenfalls auf diese Grundlage gestützte Bildungs- und Teilhabepaket der Bundesregierung von 2011. Letzteres geriet aber aus anderen Gründen in die Kritik,

²⁶³ Finanzwesen: Art. 104a-109 GG, Auswärtige Beziehungen: Art. 32, 59 GG sowie spezifische Fälle eines Regelungsvorrangs von Bundesgesetzen, v.a. Art. 21 Abs. 3 GG sowie Art. 84 Abs. 1 GG.

²⁶⁴ *Battis/Gusy*, Staatsrecht, Rn. 157; *Hillgruber*, Klare Verantwortungsteilung, S. 840.

²⁶⁵ *Maurer*, Staatsrecht, S. 294; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, § 9, Rn. 134, 142; *Korioth*, Art. 30, Rn. 2. Nach *Rozek* ist die „Residualkompetenz der Länder [...] substantiell eher eine Restkompetenz“: *Rozek*, Art. 70, Rn. 3. *Scharpf* weist darauf hin, dass diese Entwicklung weniger zu Lasten der Landesregierungen geht, die vielfach an der Bundesgesetzgebung mitwirken, sondern der Landesparlamente: *Scharpf*, *Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle*, S. 57.

²⁶⁶ Vgl. die implizite Reklamierung solcher Kompetenzen in §3 des Zukunftsinvestitionsgesetz von 2009 (BGBl. 2009 Teil I, Nr. 11, S. 416ff., Art. 7) sowie in §3 des Kommunalinvestitionsförderungsgesetz von 2015 (BGBl. 2015 I, S. 974f.).

²⁶⁷ „Beschämende parakonstitutionelle Konstruktionen“: *Scharpf*, *Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle*, S. 153, 113f. Vgl. BVerfGE 97, 332 (341f.): hier äußert sich das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich zu den bildungsbezogenen und fürsorgerischen Aspekten der Kindergartenbetreuung.

v.a. der mit der Umsetzung verbundenen bürokratischen Verfahren.²⁶⁸ Nach Art. 135 Abs. 4 GG kommen dem Bund ferner bei überwiegendem Bundesinteresse Gesetzgebungskompetenzen im Fall des Vermögensübergangs bei der Änderung eines Gebietsstands zu. Auf dieser Grundlage wurde 1957 das Gesetz zur Errichtung der Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“ geschaffen, dessen Verfassungsmäßigkeit das Bundesverfassungsgericht zwei Jahre später anerkannte.²⁶⁹

In der Wissenschaft erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG), die Förderung der wissenschaftlichen Forschung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG) sowie die Statusrechte und -pflichten der Beamten, also auch der Hochschulbeamten (Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG). Hinzu kommt die bereits erwähnte Bundeskompetenz für das Arbeitsrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Auf dieser Grundlage hat der Bund das Gesetz über befristete Arbeitsverträge in der Wissenschaft (Wissenschaftszeitvertragsgesetz) erlassen, das die Befristung von Arbeitsverträgen von wissenschaftlichem und künstlerischem Personal mit Ausnahme von Hochschullehrern regelt.²⁷⁰ Im Bereich der ausschließlichen Bundesgesetzgebung ist das Urheberrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 9 GG) zu nennen. Hinzu kommt die Gesetzgebungskompetenz für die Konkretisierung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a Abs. 2 GG. Auch in der Wissenschaft sind die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes damit insgesamt überschaubar.²⁷¹

Im Fall der Bundeskompetenz für Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG greift das seit 2006 geltende Abweichungsrecht der Länder nach Art. 72 GG Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 GG. Übt der Bund seine Gesetzgebungszuständigkeit aus, können die Länder hiervon abweichende Gesetze beschließen. Von dieser Landesgesetzgebung kann wiederum der Bund unter bestimmten Bedingungen abweichen.²⁷² Gemäß Art. 125b Abs. 1 Satz 3 GG können die Länder seit ersten August 2008 aber auch eigene Regelungen zur Hochschulzulassung und zum Hochschulrecht treffen, wenn kein seit dem ersten

²⁶⁸ Wieland, Ermöglichungsverfassung, S. 269.

²⁶⁹ BVerfGE 10, 20ff.; vgl. BGBl. 1957 S. 841ff.

²⁷⁰ BGBl. 2007 I Nr. 13, S. 506ff.

²⁷¹ Zu den ebenfalls begrenzten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im weiteren Kulturbereich: Köstlin, Kulturhoheit des Bundes, S. 36.

²⁷² Klopfer, Verfassungsrecht, § 9, Rn. 145; Häde, Föderalismusreform, S. 932; Schlegel, Auswirkungen der Föderalismusreform, S. 46. Das Abweichungsrecht stellte neben Art. 72 Abs. 2 GG eine weitere Einhegung der Bundesgesetzgebungskompetenzen in der Föderalismusreform dar: Hansalek, Neue Bundeskompetenzen, S. 670.

September 2006 erlassenes neues Bundesrecht existiert.²⁷³ Ein Bundesgesetz zur Hochschulzulassung und zu Hochschulabschlüssen wäre aber nur dann dauerhaft und bundeseinheitlich wirksam, wenn alle Länder langfristig auf ihr Abweichungsrecht verzichten.²⁷⁴ Dies lässt sich aus Bundessicht aber nicht sicherstellen, weil die Länder „faktisch die Aufgabe des Endentscheiders“²⁷⁵ übernehmen. Aus eigener Kraft kann der Bund seiner Rechtsetzung nicht die erwünschte Wirkung verleihen. Diese Problematik hat dazu geführt, dass der Bund seine Regelungskompetenz bislang nicht ausgeübt hat.

Hinsichtlich Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Alt. 1 GG weist *Schlegel* ergänzend darauf hin, dass mit Bedacht der Begriff „Zulassung“ und nicht der Begriff „Zugang“ gewählt wurde. Bundesgesetzlich regelbar seien damit nur zulassungsbeschränkte Studiengänge.²⁷⁶ Dies schmälere von vornherein die Attraktivität einer Bundesregelung. Hinsichtlich Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 Alt. 2 GG lässt sich hinzufügen, dass die Hochschulabschlüsse seit der Bologna-Reform faktisch bundesweit geregelt sind.²⁷⁷ Dies lässt eine Bundesregelung entbehrlich erscheinen. Schließlich ist auf das spannungsvolle Verhältnis zwischen wachsender Hochschulautonomie – einem auch von Bundesseite vielfach unterstützten Ziel – und einer bundeseinheitlichen Regelung zu verweisen.²⁷⁸

Für die Forschungsförderung einschlägig ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG.²⁷⁹ Interessant ist einerseits die Nutzung der Norm als Grundlage für Bundesfinanzhilfen nach Art. 104b GG. Diese Frage wird in 3.4.2.1. ausführlich behandelt. Denkbar ist andererseits, dass der Bund diese Kompetenz in Form eines Forschungsförderungsgesetzes ausübt. Der Geltungsbereich eines solchen Gesetzes bezöge sich auf die „wissenschaftliche Forschung“. In 4.6.1. wird argumentiert, dass mit diesem Begriff schlicht der gesamte Bereich der Forschung bezeichnet wird. Innerhalb des so abgegrenzten Bereichs könnte ein auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG erlassenes Gesetz die Förderung von privat oder öffentlich getragenen Einrichtungen, Vorhaben oder Personen vorsehen. Möglich

²⁷³ Mit Blick auf das Hochschulrahmengesetz: *Lindner*, Hochschulrahmengesetz, S. 181.

²⁷⁴ Vgl. die Diskussion in: *Nolte*, Zuständigkeit des Bundes, S. 90.

²⁷⁵ *Hansalek*, Neue Bundeskompetenzen, S. 670.

²⁷⁶ *Schlegel*, Auswirkungen der Föderalismusreform, S. 46; vgl. *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 60. A.A.: *Hansalek*, Neue Bundeskompetenzen, S. 669.

²⁷⁷ Zu den Hintergründen der Bologna-Reform: *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 328ff..

²⁷⁸ *Hansalek*, Neue Bundeskompetenzen, S. 669.

²⁷⁹ Zur Entstehungsgeschichte der seit 1949 bestehenden Norm: *Staff*, Wissenschaftsförderung, S. 36ff.; *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1239f.

wäre insbesondere die Förderung von Maßnahmen an Hochschulen, allerdings immer nur insoweit, als es sich um Forschungsmaßnahmen handelt.²⁸⁰ Da Forschung in engem Zusammenhang mit der Lehre steht²⁸¹, wäre allerdings eine sekundäre Mitförderung der Lehre möglich.²⁸²

Der Begriff der „Förderung“ wird auch in Art. 91b GG verwendet; die Reichweite des Begriffs ist deshalb die gleiche wie dort (s. 4.4.). Nur ginge es hier nicht um ein verwaltungsmäßiges Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Forschungsförderung, sondern um ein Gesetz, das diese Förderung regelt. Das Gesetz könnte den Fördergegenstand und die Voraussetzungen für die Förderung bestimmen. Geregelt werden könnten überdies Planungen, Verfahrens- und Durchführungsregelungen, Evaluationsmaßnahmen und ggf. weitere organisatorische Maßnahmen, wenn und insoweit sich diese auf die Forschungsförderung beziehen.²⁸³ Auch die Finanzierungsmodalitäten könnten bestimmt werden, etwa die Höhe, Ausschüttungsmechanismen und Dauer der Mittelflüsse.²⁸⁴ Je nach Ausprägung dürfte das Gesetz eine mehr oder weniger deutliche Abgrenzung gegenüber den Forschungsförderaktivitäten der Länder zumindest implizieren. Zugleich könnte das Gesetz diese Länderaktivitäten indirekt beeinflussen, ebenso wie organisatorische und strukturelle Gegebenheiten der Wissenschaftslandschaft insgesamt. Dies könnte etwa durch die Setzung großvolumiger Förderschwerpunkte, die Schaffung neuer Organisationseinheiten innerhalb bestehender Einrichtungen oder die Schaffung neuer Einrichtungen geschehen. Eine direkte Regelung der Organisation von Wissenschaftseinrichtungen, insbesondere von Hochschulen, läge hingegen außerhalb des Regelungsbereichs des Gesetzes.²⁸⁵

²⁸⁰ Bode, Gesetzgebung des Bundes zur Forschungsförderung, S. 227. A.A. ist Staff, die die Hochschulforschung nicht als von Art. 74 Nr. 13 GG erfasst ansieht: Staff, Wissenschaftsförderung, S. 36ff.

²⁸¹ BVerfGE 35, 79 (113), vgl. 4.6.1.

²⁸² Nolte, Zuständigkeit des Bundes, S. 85.

²⁸³ Bode, Gesetzgebung des Bundes zur Forschungsförderung, S. 226.

²⁸⁴ Meusel, Außeruniversitäre Forschung, S. 1241.

²⁸⁵ Nolte, Zuständigkeit des Bundes, S. 86; Fraenkel-Haeberle, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 63. Ob das gesamthafte Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern in der Forschungsförderung direkt geregelt werden könnte, wird uneinheitlich gesehen. Contra: Staff, Wissenschaftsförderung, S. 50. Pro: Bode, Gesetzgebung des Bundes zur Forschungsförderung, S. 234. In die letztgenannte Richtung deutet auch die Auffassung, nur die „Förderung der länderübergreifenden Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ zu ermöglichen: Landesparlamentspräsidenten, Stärkung des Föderalismus, S. 14. Begründet wird dies gerade damit, dass der Bund ansonsten auch die „Modalitäten“ der Forschungsförderung durch die Länder „gesetzlich regeln“ könne.

Klar ist damit auch, dass ein auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG gründendes Gesetz weniger auf klassische Rechtssetzung abzielt als vielmehr auf die Begründung spezifischer Fördertatbestände. *Bode* beschreibt die Norm zutreffend als „eine der der Gesetzgebung [...] zunehmend zugewachsenen Aufgaben, der Exekutive bestimmte Programme, Aufträge und Richtlinien für ihre im Übrigen gesetzesfreie Verwaltungstätigkeit zu setzen“²⁸⁶.

Für die Ausführung des Gesetzes stünden, je nach Ausformung, prinzipiell alle Verwaltungsformen zur Verfügung (s. 3.3.1.).²⁸⁷ Besonders relevant wäre die Auftragsverwaltung der Länder nach Art. 85 GG. Der Bund könnte aber auch, nach Maßgabe der einschlägigen Regelungen, die Gesetzesausführung zu seinen Gunsten begründen. Die Möglichkeit, auf Grundlage von Art. 87 Abs. 3 GG selbständige Verwaltungsbehörden des Bundes, bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts zu errichten, wird im Folgenden noch näher beleuchtet. Uneingeschränkt würden in jeder Ausführungsvariante die Regelungen der Finanzverfassung gelten. Aus der gewählten Variante der Gesetzesausführung i.V.m. diesen Regelungen folgte, welche Staatsebene die aus dem Gesetz entstehende Kostenlast zu tragen hat. Begründete ein Forschungsförderungsgesetz Finanzierungspflichten der Länder, wäre es zustimmungspflichtig. Denn in diesem Fall griff Art. 104a Abs. 4 GG ein.²⁸⁸

Trotz der hier dargestellten Möglichkeiten hat der Bund hat von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG bislang keinen substanziellen Gebrauch gemacht. In den 1950er- und 1960er Jahren gab es einige wenige bundespolitische Initiativen, die aber nie umgesetzt wurden.²⁸⁹ Ein Graduiertenförderungsgesetz des Bundes war zwischen 1976 und 1985 in Kraft.²⁹⁰ Überdies stützt sich eine Vorschrift des 2012 beschlossenen Wissenschaftsfreiheitsgesetzes auf diese kompetenzrechtliche Grundlage.²⁹¹ Die „legislative Entschlusslosigkeit“²⁹² mag in der Vergangenheit auf den bundeseitig

²⁸⁶ *Bode*, Gesetzgebung des Bundes zur Forschungsförderung, S. 225. Wortgleich: *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1240f. Zur Thematik der Maßnahmengesetze ausführlich: *Staff*, Wissenschaftsförderung, S. 92ff.

²⁸⁷ Ausführlich hierzu: *Staff*, Wissenschaftsförderung, S. 127ff.

²⁸⁸ *Bode*, Gesetzgebung des Bundes zur Forschungsförderung, S. 233.

²⁸⁹ *Bode*, Gesetzgebung des Bundes zur Forschungsförderung, S. 222f.; *Hohn/Schimank*, Forschungssystem, S. 108, 119.

²⁹⁰ *Nolte*, Zuständigkeit des Bundes, S. 85; *Bode*, Gesetzgebung des Bundes zur Forschungsförderung, S. 223. Köstlin verweist überdies auf die Gesetzgebung zur Deutschen Bibliothek in Frankfurt: *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 78.

²⁹¹ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 17/10037, § 3 (1), vgl. die Begründung des Gesetzgebers unter II.

²⁹² *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1242; *Bartz*, Föderalismusreform von 2006, S. 92.

antizipierten Widerstand der Länder zurückzuführen gewesen sein.²⁹³ Ein Forschungsförderungsgesetz des Bundes, das den Ländern keine finanziellen Lasten aufbürdet, wäre zwar nicht zustimmungspflichtig. Einen möglichen Einspruch des Bundesrats mit zwei Dritteln seiner Stimmen könnte der Bundestag nach Art. 77 Abs. 4 Satz 2 GG aber nur mit einer Zweidrittelmehrheit zurückweisen. Zumindest für das vergangene Jahrzehnt trägt diese Erklärung aber nur bedingt. Denn eine so weitreichende Konsensbildung in einem politisch zunehmend zersplitterten Bundesrat wäre schwierig. Schon die Enthaltung einer Landesregierung, die aufgrund der Uneinigkeit der Koalitionspartner erzwungen wird, würde als Einspruchsstimme ja fehlen. Plausibler ist hingegen, dass (bestehende oder künftige) Verwaltungsvereinbarungen im Bereich der Forschungsförderung eine bundesgesetzliche Regelung entbehrlich erscheinen ließen. Ein wesentlicher Grund für die bundesseitige Abstinenz dürfte der 1994 eingeführte Erforderlichkeitsvorbehalt des Art. 72 Abs. 2 GG sein. Wie in 2.2. dargestellt, hat das Bundesverfassungsgericht in den 2000er Jahren die Anforderungen für die entsprechende Erforderlichkeit verschärft. Eine Ausübung der Regelungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG hätte diese strengen Kriterien zu erfüllen. Ob dies aussichtsreich wäre, muss angesichts der ja durchaus verfügbaren Handlungsalternativen als fraglich gelten. Auch die in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Bezugspunkte für die Erforderlichkeit – die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bzw. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse – wären bei einer Gesetzesbegründung problematisch.²⁹⁴ Diese verfassungsrechtlichen Hürden haben die Ausübung der Kompetenz aus Bundessicht wenig attraktiv gemacht. Da im Ergebnis kein Forschungsförderungsgesetz des Bundes existiert und damit die Verwaltungszuständigkeit für die Forschungsförderung nicht gesetzesakzessorisch geregelt ist, hat die gesetzesfreie Verwaltung für die Förderung von Forschung und Wissenschaft eine zentrale Bedeutung.

²⁹³ *Scharpf*, *Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle*, S. 56.

²⁹⁴ Zu den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG: *Korioth*, *Staatsrecht*, Rn. 280ff.

3.3. Verwaltung

3.3.1. Gesetzesakzessorische Verwaltung

Hinsichtlich der Verwaltungskompetenzen ist zwischen der Ausführung von Bundesgesetzen und der gesetzesfreien bzw. gewährenden Verwaltung zu unterscheiden.²⁹⁵ Die Kompetenzaufteilung in beiden Kategorien wird im Folgenden dargestellt, wobei die für die Wissenschaftsförderung relevantere gesetzesfreie Verwaltung ausführlicher dargestellt wird.

In Abschnitt VIII. des Grundgesetzes werden die Ausführung der Bundesgesetze und die Grundzüge der Bundesverwaltung geregelt. Analog zu Art. 70 GG im Bereich der Gesetzgebung bezieht Art. 83 GG das Verteilprinzip des Art. 30 GG auf die Ausführung der Bundesgesetze. Der Begriff der Bundesgesetze umfasst neben formellen Gesetzen auch Verordnungen und Gewohnheitsrechte.²⁹⁶ Ausführung meint die verwaltungsmäßige Umsetzung, etwa durch die Etablierung von Verwaltungsstrukturen, den Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sowie den Einzelfallvollzug. Einzubeziehen ist dabei neben der öffentlichen auch die privatwirtschaftliche Verwaltung. Angemerkt sei überdies, dass Art. 83 GG nicht die Ausführung von Landesgesetzen thematisiert. Diese unterfällt nach Maßgabe des Art. 30 GG ausschließlich den Ländern.²⁹⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach unterstrichen, dass die Verwaltungskompetenz des Bundes nicht über seine Gesetzgebungskompetenz ragen kann.²⁹⁸

Nach Art. 83 GG sind die Länder grundsätzlich Träger der Verwaltung. Der Bund hat eine gesetzesvollziehende Verwaltungskompetenz nur, wenn ihm das Grundgesetz diese explizit zuerkennt oder per Ermächtigung eine solche Zuerkennung ermöglicht. Jenseits dieser Ausnahmen sind „Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder“²⁹⁹ ausgeschlossen. Den Ländern kommt damit auch

²⁹⁵ Zum vielgestaltigen und schwer zu fassenden Begriff der Verwaltung: *Kloepfer*, Verfassungsrecht, § 22, Rn. 14ff. Zur Existenzberechtigung und Begründung der gesetzesfreien Verwaltung: *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 782; *Korioth*, Staatsrecht, Rn. 293f.

²⁹⁶ *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 3.

²⁹⁷ „Die Ausführung von Landesgesetzen durch Bundesbehörden ist...nach dem Grundgesetz schlechthin ausgeschlossen.“: BVerfGE 21, 312 (325); vgl. BVerfGE 12, 205 (221); *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 785; *Maurer*, Staatsrecht, S. 294.

²⁹⁸ BVerfGE 12, 205 (229); vgl. BVerfGE 15, 1 (16); 102, 167 (174); 78, 374 (386); 87, 181 (184); 102, 167 (173) sowie *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 783. Trute weist zu Recht darauf hin, dass dieses Prinzip nur für geschriebene Bundeskompetenzen gelten kann: *Trute*, Art. 83, Rn. 79.

²⁹⁹ BVerfGE 63, 1 (41); vgl. BVerfGE 39, 96 (120).

hier eine „Residualkompetenz im Bund-Länder-Verhältnis“ zu.³⁰⁰ Analog zur Kompetenzverteilung der Staatsaufgaben insgesamt ist auch diese kompetenzielle Grundordnung zwingend, d.h. die Länder sind zur Gesetzesausführung verpflichtet.³⁰¹ Da nur wenige Ausnahmen einer Bundeszuständigkeit existieren, liegt der tatsächliche Schwerpunkt der Verwaltungstätigkeit bei den Ländern. Sie bearbeiten die Mehrzahl der Einzelfälle und stellen die Mehrheit der Behörden und Mitarbeiter.³⁰² Die Organisationshoheit liegt ebenfalls grundsätzlich bei den Ländern.³⁰³

Explizit bestimmt Art. 83 GG, dass die Länder für die Ausführung der Bundesgesetze „als eigene Angelegenheit“ zuständig sind. Damit wird der Grundsatz der getrennten und überschneidungsfreien Kompetenzausübung auf die gesetzesausführende Verwaltung übertragen. Das Bundesverfassungsgericht hat überdies den „Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung“ durch einen Verwaltungsträger aufgestellt, nach dem die zugewiesenen Aufgaben mit eigenem Personal, Sachmitteln und Organisationsstrukturen zu erfüllen sind.³⁰⁴ Dieses grundlegende Prinzip gilt auch für die gesetzesfreie Verwaltung.

In Art. 84-86 GG werden die drei von der Verfassung vorgesehenen Verwaltungstypen, die damit jeweils verknüpften Aufsichtsbefugnisse des Bundes sowie die originären Verwaltungszuständigkeiten des Bundes normiert. Dies sind der Regelfall der landeseigenen Verwaltung unter Bundesaufsicht (Art. 84 GG), die Bundesauftragsverwaltung durch ein Land (Art. 85 GG) und die Bundesverwaltung (Art. 86 GG). Die sich anschließenden Art. 87-90 GG, sowie auch Art. 104 Abs. 3 GG, Art. 108 Abs. 3 GG und Art. 120a Abs. 1 GG spezifizieren die Materien und Organisationsformen der Bundesauftragsverwaltung (obligatorisch und fakultativ) und der bundeseigenen Verwaltung (obligatorisch und fakultativ).³⁰⁵

Im Wissenschafts- und Bildungsbereich sind ausdrücklich benannte, gesetzesakzessorische Verwaltungszuständigkeiten des Bundes praktisch nicht

³⁰⁰ Siekmann, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 633.

³⁰¹ Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 8.

³⁰² Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 2; Kloepfer, Verfassungsrecht, § 9, Rn. 153, § 22, Rn. 32.

³⁰³ Kloepfer, Verfassungsrecht, § 9, Rn. 155, § 22, Rn. 24.

³⁰⁴ BVerfGE 63, 1 (41); 108, 169 (182); BvR 2433/04. Vgl.: „Trennung der Verwaltungsräume von Bund und Ländern“: BVerfGE 119, 331 (365); vgl. BVerfGE 108, 169 (182). Dazu Stern, Staatsrecht, Band II, S. 832; Seckelmann, BT-Drucks. 17(18)334e, S. 5; Siekmann, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 634; Siekmann, Art. 91a, Rn. 1.

³⁰⁵ Ausführlich zur gesetzesausführenden Verwaltung: Maurer, Staatsrecht, S. 295ff.; Kloepfer, Verfassungsrecht, § 22, Rn. 23ff.; Stern, Staatsrecht, Band II, S. 796ff.

vorhanden. Von Bedeutung ist lediglich die in Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG geregelte Verwaltungszuständigkeit des Bundes für den Auswärtigen Dienst, aus der, wie in 3.3.2.1. zu zeigen sein wird, eine ungeschriebene Kompetenz für die auswärtige Kulturpolitik abzuleiten ist.

Beachtenswert ist überdies der bereits erwähnte Art. 87 Abs. 3 GG. Satz 1 lässt die Errichtung von selbständigen Bundesbehörden, bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes im Gesetzgebungsbereich des Bundes durch ein einfaches Bundesgesetz zu, und zwar ausdrücklich jenseits der ansonsten dem Bund zugeordneten Verwaltungszuständigkeiten („außerdem“).³⁰⁶ In der Literatur wird überdies die Möglichkeit aufgemacht, der Bund könnte per Gesetz privatrechtliche Unternehmen zur Ausführung eines Gesetzes errichten.³⁰⁷ Der hier intendierte Gesetzgebungsbereich des Bundes umfasst sowohl die Gegenstände der ausschließlichen als auch die der konkurrierenden Gesetzgebung. Nach Satz 2 können bei dringendem Bedarf und insofern neue Aufgaben im Bereich der Bundesgesetzgebung entstehen sogar bundeseigene Mittel- und Unterbehörden errichtet werden. Dazu sind eine absolute Mehrheit des Bundestags und die Zustimmung des Bundesrats erforderlich.

Der Bund könnte nun – im diskutierten legislativen Rahmen – seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Forschungsförderung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG ausüben und die Ausführung des Gesetzes auf Basis von Art. 87 Abs. 3 GG an sich ziehen.³⁰⁸ Der Bundesrat müsste einem solchen Forschungsförderungsgesetz nicht zustimmen. Art. 104a Abs. 4 GG als einzig plausible Begründung einer Zustimmungspflichtigkeit griffe nicht ein, weil die im Gesetz geregelten Leistungen gegenüber Dritten (den Empfängern der Fördermittel) von den gesetzesausführenden, bundesunmittelbaren oder bundesmittelbaren Verwaltungseinrichtungen getragen würden. In der Literatur wird kritisch angemerkt, dass eine derart vorgenommene Schaffung neuer Verwaltungskompetenzen des Bundes keine zusätzlichen Voraussetzungen zu erfüllen hätte.³⁰⁹ Insbesondere die für die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebung selbst nachzuweisende Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG wäre hier nicht einschlägig. Gerade mit Blick auf die Erforderlichkeitsklausel hat der Bund allerdings wie dargestellt von seiner Gesetzgebungsbefugnis bislang keinen

³⁰⁶ Dittmann, Die Bundesverwaltung, S. 252ff.

³⁰⁷ Vgl. die Darstellung in: Meusel, Außeruniversitäre Forschung, S. 1242.

³⁰⁸ Vgl. die Diskussion in: Nolte, Zuständigkeit des Bundes, S. 87.

³⁰⁹ Koriath, Staatsrecht, Rn. 312.

Gebrauch gemacht. Folglich ist auch die hier skizzierte Aktivierung des Art. 87 Abs. 3 GG im Wissenschaftsbereich nicht versucht worden.³¹⁰ In die Diskussion wurde die Idee jedoch schon mehrfach gebracht.³¹¹

3.3.2. Gesetzesfreie Verwaltung

3.3.2.1. Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten

Für die Wissenschaftsförderung in der Praxis relevanter als die gesetzesausführende ist die gesetzessfreie Verwaltung. Kompetenzen in diesem Bereich unterliegen *nur* der Grundregel des Art. 30 GG, gesonderte Regelungen analog zu Art. 83ff. GG existieren nicht.³¹² Alle Befugnisse kommen damit den Ländern zu, „soweit [das] Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Bundeszuständigkeiten sind auch hier verfassungsrechtlich zu begründende Ausnahmen. Dies impliziert zugleich, dass das Grundgesetz den Bildungs-, Kultur- und Wissenschaftsbereich keineswegs en bloc in die Hände der Länder legt.³¹³

Zwei Möglichkeiten für die Begründung einer solchen Ausnahme sind nach Art. 30 GG möglich. Entweder „trifft“ das Grundgesetz eine „andere Regelung“, weist dem Bund also explizit eine verpflichtende oder optional auszuübende Verwaltungskompetenz zu. Hinsichtlich des Wissenschaftsbereichs zu nennen ist auch hierbei die Aktivierung von Art. 87 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG. Wie dargestellt lässt Art. 87 Abs. 3 GG die Errichtung von bundesunmittelbaren und bundesmittelbaren Verwaltungseinrichtungen in Bereichen zu, in denen dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Diese Möglichkeit besteht unabhängig davon, ob die Kompetenz ausgeübt wird oder nicht.

³¹⁰ Im Bildungs- und Kulturbereich hingegen wurde Art. 87 Abs. 3 GG bereits mehrfach aktiviert, etwa für die Errichtung der Deutschen Welle, des Deutschlandfunks und verschiedener Stiftungen: *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 37.

³¹¹ Huber macht den Vorschlag, für die Forschungsförderung eine bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts zu etablieren: *Huber*, Klare Verantwortungsteilung, S. D88; vgl. *Bode*, Gesetzgebung des Bundes zur Forschungsförderung, S. 229. Interessanterweise äußern die Landtagspräsidenten einen ähnlichen Gedanken: *Landesparlamentspräsidenten*, Zur Verfassungsreform, S. 28. Nolte hält die Schaffung von „Zentralstellen“ für möglich, die „die Durchführung der Förderung übernehmen, Förderprogramme auflegen und über die Mittelvergabe entscheiden“: *Nolte*, Zuständigkeit des Bundes, S. 87.

³¹² BVerfGE 12, 205 (246); 22, 180 (217); *Maurer*, Staatsrecht, S. 294; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, § 22, Rn. 23; *Korioth*, Art. 30, Rn. 3, 19; *Siekmann*, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 632; *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 27; *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1255.

³¹³ *Geis*, Kulturhoheit, S. 527; *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 18f. Auch das Bundesverfassungsgericht hat die Möglichkeit verfassungsrechtlicher Ausnahmen von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder in Kultur und Wissenschaft explizit anerkannt: BVerfGE 12, 205 (229).

Denn Art. 87 Abs. 3 GG spricht von „Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht“, ohne auf die Ausübung der Gesetzgebungskompetenz abzuheben. Auch ohne ein Forschungsfördergesetz des Bundes könnte deshalb mittels eines einfachen Bundesgesetzes etwa eine Bundesforschungsbehörde errichtet werden, in deren Zuständigkeit zu definierende Formate der Forschungsförderung fielen. Die Errichtung einer solchen Behörde hinge wesentlich nur vom Willen des Bundesgesetzgebers ab. Es gäbe keine einschränkenden Voraussetzungen oder Bedingungen, etwa der Nachweis eines gesamtstaatlichen Bedürfnisses. Auch hier wäre die lediglich für ein Forschungsfördergesetz selbst einschlägige Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG nicht beachtlich. Dennoch ist auch dieser Ansatz noch nicht versucht worden. Denn zum einen wäre die neu geschaffene Verwaltungszuständigkeit des Bundes auf den Gegenstandsbereich der entsprechenden Gesetzgebungskompetenz beschränkt. Umfasst wäre also nur der Bereich der Forschung, nicht aber der Wissenschaft insgesamt. Zum anderen sprechen politische Gründe dagegen. Eine bundesseitige Initiative dieser Art dürfte von den Ländern als illegitimer Übergriff auf ihren Zuständigkeitsbereich angesehen werden. Zugleich würde damit die etablierte Kultur der gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung konterkariert. Unter den gegebenen Machtverhältnissen würde die CSU eine entsprechende Positionierung der Union auf Bundesebene blockieren. Abgesehen von dieser eher theoretisch aktivierbaren Bundeskompetenz und den zu diskutierenden Gemeinschaftsaufgaben weist das Grundgesetz dem Bund im Bildungs- und Wissenschaftsbereich explizit keine weiteren Kompetenzen in der gesetzessfreien Verwaltung zu.

Als zweite Variante „lässt“ das Grundgesetz die Zuschreibung einer Verwaltungskompetenz „zu“. Diese Formulierung ist so zu aufzufassen, dass eine nicht vom Grundgesetz ausdrücklich normierte, aber begründbare Kompetenzzuschreibung für den Bund nicht mit den ausdrücklichen Bestimmungen und dem Sinngehalt des Verfassungstextes kollidieren darf. Die Annahme solcher ungeschriebenen oder stillschweigenden Kompetenzen ist sinnvoll, weil das Grundgesetz zwar alle Kompetenzen lückenlos auf die Staatsebenen aufteilt. Einige intuitiv richtig erscheinende Aufgabenzuweisungen sind aber nicht dezidiert im Verfassungstext zu finden – entweder weil sie schlicht übersehen wurden oder weil die betreffenden Aufgaben sich erst über die Zeit entwickelt haben und das Grundgesetz diese Entwicklungen nicht parallel abgebildet hat. Insofern gestattet die

Annahme ungeschriebener Kompetenzen einen zweckmäßigen, aber begrenzten Grad an Flexibilität.³¹⁴

Im Folgenden werden die drei zentralen, in der Literatur genannten Begründungstypen für eine ungeschriebene Bundeskompetenz skizziert und auf ihre Anwendbarkeit für eine Verwaltungszuständigkeit im Bildungs- und Wissenschaftsbereich hin überprüft.³¹⁵ Der Begründungstyp einer Kompetenz kraft Sachzusammenhangs geht auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1954 zurück, das sich auf Gesetzgebungskompetenzen bezog.³¹⁶ Danach kann der Bund eine nicht ausdrücklich zugewiesene Materie regeln, wenn dies „unerläßliche Voraussetzung“ für die Regelung einer dem Bund zugewiesenen Materie ist. Dieser Topos wurde in folgenden Rechtsprechungen des Gerichts in unterschiedlicher Tiefenschärfe aufgegriffen und modifiziert.³¹⁷ Eine Zuständigkeit kraft Sachzusammenhang umfasst somit Kompetenzen, „die einem geschriebenen Kompetenzgegenstand konsequent und kohärent zugehörig sind“³¹⁸. Aus den geschriebenen Bundeskompetenzen für den Auswärtigen Dienst (Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG), für auswärtige Angelegenheiten (Art. 73 Nr. 1 GG), und ggf. für die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten (Art. 32 Abs. 1 GG) lassen sich so nach h.M. ungeschriebene Kompetenzen für die auswärtige Kulturpolitik (etwa die Goethe-Institute), die Kulturförderung im Ausland und die Auslandsschulen ableiten.³¹⁹ Auch die Bundesbeteiligung an internationalen Forschungsinfrastrukturen und -projekten lässt sich in vielen Fällen so begründen. Beispielhaft sei das 1973 gegründete, u.a. in Heidelberg angesiedelte European Molecular Biology Laboratory (EMBL) genannt, das rechtlich als internationale Organisation konstruiert ist.

³¹⁴ Kritisch: *Siekman*, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 635f.; *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 24f.

³¹⁵ Vgl. *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 783f.; *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 38ff.; *Trute*, Art. 83, Rn. 80ff.

³¹⁶ BVerfGE 3, 407 (421). Vgl. zu ungeschriebenen Zuständigkeiten in der Gesetzgebung: *Kloepfer*, Verfassungsrecht, § 9, Rn. 135, § 21, Rn. 149ff.

³¹⁷ BVerfGE 15, 1 (20); 26, 281 (300); 11, 192 (199); 12, 205 (241); 98, 265 (299). Weitere Entscheidungen zitiert in: *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 41. Köstlin kritisiert die Begründungsfigur als untauglichen Versuch, Kompetenzkonflikte zwischen den Staatsebenen „per Abkürzung“ aufzulösen.

³¹⁸ *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 611; vgl. *Rozek*, Art. 70, Rn. 45.

³¹⁹ *Maurer*, Staatsrecht, S. 292; *Ennuschat*, Föderalismusreform, S. 121; *Geis*, Kulturhoheit, S. 527; *Länder*, Systematisierung der Kulturförderung, S. 15. Aus Art. 32 GG leitet Mager überdies eine Kompetenz für internationale Bildungsvergleiche ab: *Mager*, Art. 91b, Rn. 8. Diese Subsumierung scheint etwas künstlich und überdies unnötig. Denn derartige Vergleiche, die qua Betrachtungsgegenstand praktisch immer auch die Länder involvieren dürften, sind bereits von Art. 91b Abs. 2 GG erfasst (s. 3.3.3.2.2.).

In ähnlicher Weise ist eine Annexkompetenz notwendig, um eine explizit zugewiesene Kompetenz vollständig und angemessen ausführen zu können.³²⁰ Die Annexkompetenz bleibt im Gegensatz zur Kompetenz kraft Sachzusammenhangs thematisch im Rahmen der Hauptkompetenz. Sie beschränkt sich auf vorbereitende Maßnahmen oder Hilfsaktivitäten, die für die Ausübung der Hauptkompetenz unerlässlich sind. Eine Annexkompetenz ist damit „nichts anderes als eine Methode bereits bestehende Kompetenzen im Sinne „effektuierender Kompetenzauslegung“ auszuschöpfen“³²¹. Daraus folgt, dass eine Annexkompetenz inhaltlich nicht weiter gehen kann als die sie legitimierende Hauptkompetenz.

In beiden Varianten können die Grenzen von Staatsfunktionen überschritten werden.³²² Beispielsweise kann dem Bund eine Verwaltungskompetenz im Wissenschaftsbereich zuerkannt werden, wenn er diese für die Wahrnehmung einer (nicht unbedingt auf den Wissenschaftsbereich bezogenen) Gesetzgebungskompetenz zwingend benötigt. Die zuerkannte, ungeschriebene Kompetenz beschränkt sich aber strikt darauf, für die Ausübung der ausdrücklich zugewiesenen Kompetenz notwendig zu sein.

Mit beiden dargestellten Begründungstypen können ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes für die Ressortforschung reklamiert werden, wenn und insoweit sie dem Bund dazu dient, die für die Ausübung seiner Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen notwendigen Erkenntnisse zu generieren oder aber selbst Bestandteil dieser Ausübung sind.³²³ Zu fordern ist aber eine regelmäßige Überprüfung, ob sich die Förderung einer Ressortforschungseinrichtung nach wie vor begründen lässt oder aber in eine rechtlich nicht mehr abgesicherte, verfestigte Dauerförderung übergegangen ist.³²⁴ Die Vergabe von Forschungsprojekten an Institutionen oder Personen außerhalb der

³²⁰ BVerfGE 8, 143 (149). Klassisches Beispiel ist die Ordnungs- und Polizeigewalt als Annex einer explizit dem Bund zugewiesenen Materie: BVerfGE 3, 407 (433).

³²¹ *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 42; vgl. *Trute*, Art. 83, Rn. 82; *Rozek*, Art. 70, Rn. 44, 48. Zum Verhältnis von Annexkompetenz und Kompetenz kraft Sachzusammenhangs sowie zur verfassungsdogmatischen Einbettung ungeschriebener Kompetenzen insgesamt: *Maurer*, Staatsrecht, S. 296; *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 610; *Rozek*, Art. 70, Rn. 44. Koriath will Kompetenzen kraft Sachzusammenhangs und Annexkompetenzen unter die explizite Kompetenzzuweisung des Grundgesetzes subsumieren („mitgeschriebene Kompetenzen“), da sie auf eine ausdrücklich bestimmte Zuständigkeit bezogen sind: *Koriath*, Art. 30, Rn. 22. Ungeschriebene Kompetenzen nach Art. 30 GG könnten dann nur noch als Kompetenzen kraft Natur der Sache ausgeprägt sein.

³²² *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 610; *Rozek*, Art. 70, Rn. 48.

³²³ Zur Stützung auf Annexkompetenzen: *Trute*, Art. 83, Rn. 82. *Trute* weist zugleich einen „zu konkrete[n] Aufgabenbezug“ der Ressortforschung zurück. Vgl. *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 43.

³²⁴ *Schmidt-Aßmann*, Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung, S. 419.

Bundesverwaltung, forschungspolitische Abstimmungsmaßnahmen zwischen Bund und Ländern sowie die Planung und Informationsgewinnung in der Forschungs- und Wissenschaftspolitik (inklusive der Außenwissenschaftspolitik) können in analoger Weise begründet werden. Eine Bundeskompetenz für die wissenschaftliche Aus- und Weiterbildung von Personal lässt sich ebenfalls auf diese Weise rechtfertigen. Dazu gehört der Betrieb der derzeit zehn Verwaltungsfachhochschulen und -akademien des Bundes sowie der beiden Bundeswehrhochschulen in Hamburg und München.³²⁵ Für letztgenannte Einrichtungen ist die Hauptkompetenz des Bundes für die Bundeswehr nach Art. 87a GG, Art. 87b GG und Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG einschlägig.³²⁶ Ähnlich begründet werden können schließlich die Bundeszuständigkeiten für den Bundesnachrichtendienst (BND) und den Militärischen Abschirmdienst (MAD).³²⁷ Jenseits dieser derzeit ausgeübten Bundeskompetenzen ist es denkbar, dass der Bund unter Berufung auf die dargestellten Begründungstypen künftig weitere Einrichtungen oder Vorhaben in Wissenschaft und Bildung fördert. Die damit verbundenen, hohen Anforderungen machen jedoch eine systematische Wissenschaftsförderung kaum möglich.

3.3.2.2. Im Fokus: Bundeskompetenzen aus der Natur der Sache

Die dritte und interessanteste Variante für ungeschriebene Bundeskompetenzen sind Kompetenzen aus der Natur der Sache. Im Gegensatz zu den beiden bisher diskutierten Varianten knüpfen diese nicht an einen geschriebenen Kompetenztitel an.³²⁸ Solche natürlichen Kompetenzen seien, so die bereits 1930 von Anschütz geprägte Leitdefinition, „im Wesen der Dinge begründet..., mithin einer

³²⁵ Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Finanzen der Hochschulen, S. 75ff. und Anhang 1.

³²⁶ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, S. 7; *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 43; *Kienemund*, Art. 91b, Rn. 2. Die Begründung des Gesetzes zur Änderung des Art. 91b GG von 2014 erwähnt die „bestehenden, aus der Natur der Sache resultierenden Bundeskompetenzen (Universitäten der Bundeswehr, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung)“: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, S. 7. Wenn der Begriff „aus der Natur der Sache“ rechtstechnisch verstanden wird, d.h. im unten ausgeführten Sinne, dann ist dem nicht zuzustimmen. Die Bundeskompetenz zur Förderung der genannten Hochschulen erwächst nicht aus der Natur der Sache, sondern aus der sachlogischen Zugehörigkeit dieser Aufgaben zu Aufgaben, die dem Bund explizit zugewiesen sind. Dittmann verweist auf die „systematisch nur schwer zu verortende Stellung [der Bundeswehrhochschulen] im bundesstaatlichen Organisationsgefüge“: Dittmann, *Die Bundesverwaltung*, S. 217ff. Dies hänge mit der zwingenden Mitwirkung des Sitzlandes an den Einrichtungen zusammen, die durch die Prüfungsbefugnisse des Landes auch für den jeweiligen, zivilen Ausbildungsbereich erforderlich wird.

³²⁷ Dittmann, *Die Bundesverwaltung*, S. 237.

³²⁸ *Rozek*, Art. 70, Rn. 39.

ausdrücklichen Anerkennung durch die Reichsverfassung nicht bedürftig“³²⁹. Das Bundesverfassungsgericht hat Kompetenzen kraft Natur der Sache zwar prinzipiell anerkannt.³³⁰ Von wenigen Ausnahmen abgesehen hat das Gericht die Anwendung dieser Begründung auf konkrete Fälle aber abgelehnt.³³¹ Zu den Ausnahmen zählt v.a. das Jugendwohlfahrtsurteil von 1967.³³² Die Zurückhaltung rührt von den hohen Anforderungen her, die das Gericht für die Begründung einer Kompetenz kraft Natur der Sache aufstellt. Bereits 1960 urteilt es:

*„Schlußfolgerungen „aus der Natur der Sache“ müssen begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluß anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösung zwingend fordern. Argumente aus der Natur der Sache versagen aber, wenn sich [...] auch eine andere Lösung mit beachtlichen Gründen rechtfertigen läßt.“*³³³

Der Terminus „begriffsnotwendig“ scheint zwar zu streng, denn begrifflich-deduktiv wird sich eine Bundeszuständigkeit wohl nur äußerst selten aus irgendeiner Materie ableiten lassen.³³⁴ Zu fordern ist aber eine Situation, in der die Länder (einzeln oder gemeinsam) eine Aufgabe nicht in annähernd sinnvoller Weise erfüllen können. Die Bundeszuständigkeit muss die bei weitem plausibelste Art und Weise der Aufgabenerledigung sein. Reine Zweckmäßigkeit³³⁵, Nützlichkeits- oder Wirtschaftlichkeitsüberlegungen³³⁶ oder überregionale Bezüge³³⁷ reichen als Begründung ebenso wenig aus wie die mutmaßliche Ineffizienz einer Länderregelung. Wenn die Koordinierung der Länder untereinander und ggf. mit dem Bund bei ansonsten unveränderter Aufgabenwahrnehmung für eine als erforderlich erachtete, bundeseinheitliche Regelung hinreicht, dann kann keine

³²⁹ Zitiert in: Wieland, Bildungsföderalismus, S. 31.

³³⁰ BVerfGE 11, 89 (99); 4, 74 (84); 15, 1 (24); 22, 180 (217); 26, 246 (257); 36, 93 (202f.); 40, 261 (265); 42, 20 (35f.); 55, 274 (297ff.); 62, 354 (366f.); 68, 319 (328f.). Vgl. die Diskussionen in: Siekmann, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 636 sowie Trute, Art. 83, Rn. 81.

³³¹ Dies gilt v.a. für die 1. Rundfunkentscheidung, nach der der Bund keine Zuständigkeit aus der Natur der Sache für die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen reklamieren kann: BVerfGE 12, 205 (251). Prominent geworden ist auch das Urteil zur Rechtschreibreform: BVerfGE 98, 218 (249).

³³² BVerfGE 22, 180 (217). Nach der Entscheidung kann die Bundesregierung Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe aber nur dann fördern, wenn diese eindeutig überregionalen Charakter haben. Zu den weiteren vom BVerfG anerkannten Ausnahmen: Rozek, Art. 70, Rn. 42f.; Kloepfer, Verfassungsrecht, § 22, Rn. 25, 34; Kisker, Kooperation im Bundesstaat, S. 28ff.

³³³ BVerfGE 11, 89 (99). Vgl. BVerfGE 3, 407 (422); 12, 205 (251).

³³⁴ Gleichfalls zu anspruchsvoll ist die Formulierung von Koriath: „Es muss zwingend und unausweichlich sein, daß der Bund tätig wird“: Koriath, Art. 30, Rn. 23.

³³⁵ BVerfGE 26, 246 (257).

³³⁶ BVerfGE 12, 205 (251); 22, 180 (216f.).

³³⁷ BVerfGE 15, 1 (24).

Bundeszuständigkeit reklamiert werden.³³⁸ Es existieren nun verschiedene Begründungsmuster für die Alternativlosigkeit einer „natürlichen“ Bundeszuständigkeit. Einen wertenden Überblick über diese Muster bietet *Köstlin*.³³⁹ Aus seiner Sicht scheitern drei der vorgestellten Muster aus prinzipiellen Gründen: die Unmöglichkeit einer Länderregelung (auch in Kooperation mehrerer oder aller Länder), die Überregionalität der Aufgabe und die Repräsentation des Nationalstaats. Hingegen existierten drei prima facie plausible Begründungsmuster: die Kompetenz kraft Analogie, ein mangelnder Anknüpfungspunkt im Inland und eine einzelfallbezogene, gemeinsame Verfassungsauslegung durch Bund und Länder.³⁴⁰ Diese Bewertung von Begründungsmustern ist wenig einleuchtend, weil sie den konkreten Fall außer Acht lässt. Ob eine alternativlose Bundeszuständigkeit vorliegt oder nicht, entscheidet sich aber nicht daran, ob die Begründung für den betrachteten Einzelfall einem bestimmten Argumentationsmuster zugehört, sondern ob diese konkrete Begründung plausibel ausfällt. Es ist – contra *Köstlin* – durchaus denkbar, dass eine Bundeszuständigkeit mit der Überregionalität einer spezifischen Aufgabe plausibel begründet werden kann. Auszuschließen ist allerdings auch, dass der Nachweis der Überregionalität automatisch als Begründung hinreicht. Ebenso möglich ist es, dass eine sich auf einen mangelnden Anknüpfungspunkt im Inland berufende Begründung mangels Plausibilität scheitert. Zu prüfen ist also stets die Stichhaltigkeit der Begründung für den konkreten Einzelfall.

Hierfür stilbildend geworden ist die im Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1967 gegebene Begründung. Eine Bundeszuständigkeit für eine Aufgabe im Bereich der Jugendpflege sei dann anzunehmen, wenn diese „eindeutig überregionalen Charakter“ aufweise und es sich um „Bestrebungen handel[t], die ihrer Art nach nicht durch ein Land wirksam gefördert werden“ könnten. Anzunehmen sei dies, so das Gericht, im Falle „zentrale[r] Einrichtungen, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckt, bei gesamtdeutschen Aufgaben und bei internationalen Aufgaben“.³⁴¹ Die spätere Staatspraxis hat sich in zahlreichen Einzelfällen v.a. auf das Kriterium der Überregionalität berufen.³⁴²

³³⁸ BVerfGE 98, 218 (249); vgl. *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 28; *Rozek*, Art. 70, Rn. 41. Vgl. die teilweise parallele Argumentation hinsichtlich der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG: *Korioth*, Staatsrecht, Rn. 282.

³³⁹ *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 46ff.

³⁴⁰ *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 55ff.

³⁴¹ BVerfGE 22, 180 (217). Vgl. *Kommission für die Finanzreform*, Troeger-Gutachten, Tz. 93, 98ff.; *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 784.

³⁴² *Wieland*, Bildungsföderalismus, 32.

Auch das Flurbereinigungsabkommen von 1971 hat einen leitmotivischen, wenngleich nicht unumstrittenen Einfluss auf die Begründung und die Themenbereiche natürlicher Verwaltungszuständigkeiten des Bundes entfaltet.³⁴³ Der auf Vorschlägen der Troeger-Kommission basierende Entwurf für eine Verwaltungsvereinbarung zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern trat allerdings nie in Kraft. Genannt werden Aufgaben der gesamtstaatlichen Repräsentation, wobei sich diese auch auf „wissenschaftlich [...] besonders bedeutsame Einrichtungen und Veranstaltungen“ beziehen können, „in denen Rang und Würde des Gesamtstaats oder der deutschen Nation zum Ausdruck kommen“³⁴⁴. Hinzu kommen die Pflege von Auslandsbeziehungen³⁴⁵ sowie der Beziehungen im geteilten Deutschland³⁴⁶, Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die sich auf das Bundesgebiet als Ganzes beziehen³⁴⁷, sowie die Förderung überregional bedeutsamer, zentraler Einrichtungen und Veranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen³⁴⁸. Erwähnt werden überdies „Vorhaben der wissenschaftlichen Großforschung vornehmlich im Bereich der Kern-, Weltraum-, Luftfahrt- und Meeresforschung sowie auf dem Gebiet der Datenverarbeitung“³⁴⁹. Großforschung wird wie folgt definiert: „Vorhaben, die wegen ihrer besonderen wissenschaftlichen Bedeutung und ihres außerordentlichen finanziellen Aufwands sinnvoller Weise nur vom Gesamtstaat gefördert werden können“. Eine Protokollnotiz macht deutlich, dass es grundsätzlich „nur“ um den außerhochschulischen Bereich geht. Möglich sei aber die Förderung „bestimmte[r] Forschungsvorhaben im Hochschulbereich im Einvernehmen mit dem Sitzland..., sowie sie für die Großforschung erforderlich sind“³⁵⁰.

³⁴³ *Bund/Länder*, Flurbereinigungsabkommen; vgl. *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 24. Die Länder haben die Autorität des Flurbereinigungsabkommens sowie die angegebenen Gründe und Bereiche für eine ungeschriebene Bundeskompetenz bestritten: *Länder*, Systematisierung der Kulturförderung, S. 2ff. Ebenfalls kritisch: *Trute*, Art. 83, Rn. 84.

³⁴⁴ *Bund/Länder*, Flurbereinigungsabkommen, § 1 (1) 1. Dabei ist nach § 3 stets das Einvernehmen mit dem Sitzland herzustellen. Vgl. *Kommission für die Finanzreform*, Troeger-Gutachten, Tz. 94f.

³⁴⁵ *Bund/Länder*, Flurbereinigungsabkommen, § 1 (1) 2.

³⁴⁶ *Bund/Länder*, Flurbereinigungsabkommen, § 1 (1) 3.

³⁴⁷ *Bund/Länder*, Flurbereinigungsabkommen, § 1 (1) 5 (Protokollnotiz), inklusive der „technologische[n] Forschung und Entwicklung“ und der „Innovation“.

³⁴⁸ *Bund/Länder*, Flurbereinigungsabkommen, § 1 (1) 6. Interessant sind die ähnlichen Begründungen für Zentralkompetenzen des Reiches in den Verfassungen von 1871 und 1919: *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1245.

³⁴⁹ *Bund/Länder*, Flurbereinigungsabkommen, § 1 (1) 4.

³⁵⁰ Protokollnotiz zu § 1 (1) 4. Interessanterweise wird in der Protokollnotiz auch erwähnt, eine „alsbaldige gesetzliche Regelung nach Art. 74 Nr. 13 GG oder eine[r] Vereinbarung nach Art. 91b GG wird angestrebt“. Dies mag die Unsicherheit über die so begründeten, ungeschriebenen Bundeskompetenzen zum Ausdruck bringen. Das Troeger-Gutachten hatte überdies eine

Die im Flurbereinigungsabkommen benannten Sachbereiche en bloc in die Zuständigkeit des Bundes zu verweisen, ist gleichwohl wenig einleuchtend. Erforderlich ist auch hier eine Prüfung, ob sich für einen konkret beschriebenen Zuständigkeitsbereich oder Fördertatbestand eine alternativlose Bundeszuständigkeit im oben beschriebenen Sinne begründen lässt. Der positive Ausgang einer solchen Prüfung wäre in einigen der genannten Fälle aber wahrscheinlich. So ließe sich wohl eine natürliche Bundeszuständigkeit für die außeruniversitäre Großforschung geltend machen.³⁵¹ Interessanterweise verzichtet der Bund im Fall der naheliegenden Kandidaten, den HGF-Zentren, auf die alleinige Ausübung einer solchen Kompetenz. Die 18 HGF-Zentren werden auf Grundlage von Art. 91b GG gefördert (s. 4.6.), also im Rahmen einer gemeinsamen Zuständigkeit von Bund und Ländern.

Auch große Teile der Projektförderung des Bundes könnten so gerechtfertigt werden³⁵². Allerdings werden in der Literatur nur spärlich die Gründe diskutiert, warum und inwiefern die Projektförderung i.d.R. eine alternativlos dem Bund zufallende Aufgabe darstellt. Ins Feld zu führen wären vor allem das hohe, von den Ländern nicht zu leistende Volumen der Projektförderung, die oft zu findenden, überregionalen und internationalen Bezüge³⁵³ sowie die oft mehrere Länder involvierende Verbundstruktur der Förderempfänger. Nicht gangbar sind hingegen Versuche, die tatsächliche Projektförderung des Bundes auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG i.V.m. Art. 87 Abs. 3 GG und Art. 104a Abs. 1 GG zu stützen.³⁵⁴ Dies scheitert bereits daran, dass keine durch Bundesgesetz errichtete, selbständige Bundesoberbehörde bzw. bundesunmittelbare Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechtes zur Forschungsförderung nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG besteht. Ob ein solcher Ansatz theoretisch denkbar wäre, mag dahinstehen.

Obgleich ungeschriebene Verwaltungszuständigkeiten des Bundes für verschiedene Materien im Wissenschaftsbereich geltend gemacht werden können und seit Jahrzehnten gelebte Staatspraxis darstellen, ist ihr begründungspflichtiger Sonderstatus zu unterstreichen. Das Bundesverfassungsgericht spricht von „äußerst

Bundeszuständigkeit für die überregional ausgerichteten Organisationen der MPG und der DFG sehen wollen: *Kommission für die Finanzreform*, Troeger-Gutachten, Tz. 104, 146.

³⁵¹ Mager, Art. 91b, Rn. 8.

³⁵² *Bundesregierung*, BT-Drucks. 16/330, Nr. 27; *Schmidt-Aßmann*, Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung, S. 419. Die Gesetzesbegründung für das Föderalismusreformgesetz 2006 verweist auf die „gesamtstaatliche Aufgabe Forschungsförderung“, die „weiterhin [unter anderem] außerhalb von Artikel 91b durch den Bund (Projektförderungen insbesondere des BMBF)“ erfolge. Nur ein kleiner Teil der Projektförderung des Bundes lässt sich, wie dargestellt, als Annexkompetenz oder Kompetenz kraft Sachzusammenhangs begründen.

³⁵³ Meyer, Föderalismusreform 2006, S. 263.

³⁵⁴ So aber Henneke, Art. 91b, Rn. 6.

engen Grenzen“³⁵⁵, innerhalb derer solche Kompetenzen begründet werden können. *Stern* macht geltend, ungeschriebene Kompetenztitel können „nur in Ausnahmesituationen geeignet sein, das geschriebene Verteilungsschema zu ergänzen“³⁵⁶. Die strengen und nur in ausnahmsweise erfüllbaren Kriterien sollen der Gefahr eines schleichenden Verfassungswandels begegnen. Dieser drohte dann, wenn die Kompetenzen des Bundes kontinuierlich erweitert und die der Länder parallel beschnitten werden.³⁵⁷ Eine solche „kalte Machtverschiebung“ käme, je nach Ausprägung und Verlauf, in Konflikt mit Art. 79 Abs. 3 GG. Dabei wären Summierungs-Effekte zu beachten, bei denen isoliert betrachtet noch legitime Kompetenzverlagerungen insgesamt problematisch werden.³⁵⁸ Zugleich mindern ungeschriebene Zuständigkeiten die Verfassungsklarheit und Rechtssicherheit. Da sie das Machtgefüge von Bund und Ländern tangieren, können ungeschriebene Kompetenzen überdies zu Konflikten führen. Der Kulturbereich kann hierfür als Beispiel dienen: Der Bund entfaltet in diesem Bereich zahlreiche Aktivitäten unter Berufung auf ungeschriebene Kompetenzen. Derzeit werden fast siebenzig national bedeutsame Kultureinrichtungen vom Bund institutionell gefördert, teilweise gemeinsam mit Ländern und Gemeinden. Dazu gehören Stiftungen, Museen, Auslandsakademien, Gedenkstätten, Politikergedenkstätten, Kultureinrichtungen zum östlichen Europa, die Deutsche Welle, die Stasi-Unterlagenbehörde und weitere Einrichtungen. Die Tätigkeitsfelder dieser Einrichtungen umfassen mitunter auch wissenschaftliche Bereiche. Die Länder haben Teile dieser Staatspraxis immer wieder strittig gestellt.³⁵⁹ 2003 scheiterten Gespräche zwischen Bund und Ländern über die Systematisierung und Abgrenzung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten im Kulturbereich. Damit scheiterte zugleich die geplante Fusion der Kulturstiftungen von Bund und Ländern.

Schließlich tritt eine ungeschriebene Bundeszuständigkeit im Verwaltungsbereich neben die entsprechende Landeszuständigkeit, die damit nicht aufgehoben oder

³⁵⁵ BVerfGE 98, 265 (299); vgl. BVerfGE 11, 6 (17); 22, 180 (216ff.); 12, 205 (251ff.).

³⁵⁶ *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 783; vgl. auch *Kloepfer*, Verfassungsrecht, § 22, Rn. 33; *Trute*, Art. 83, Rn. 80; *Rozek*, Art. 70, Rn. 45.

³⁵⁷ *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes, S. 39, 59.

³⁵⁸ *Maurer*, Staatsrecht, S. 292; *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 230.

³⁵⁹ Vom Bund reklamierte, von den Ländern aber bestrittene Kompetenzen: *Länder*, Systematisierung der Kulturförderung, S. 18. Hinsichtlich der Bundesaktivitäten im Kulturbereich spricht Huber von „parakonstitutionelle[n] Kofinanzierungstatbestände[n]“: *Huber*, Klare Verantwortungsteilung, S. D24. Gleichwohl wurden von den Ländern auch Bundeskompetenzen anerkannt: *Länder*, Systematisierung der Kulturförderung, S. 15ff.

modifiziert wird.³⁶⁰ Mit jedem solchen Kompetenztitel werden deshalb konfliktreiche und vom Bundesverfassungsgericht prinzipiell kritisch gesehene Doppelzuständigkeiten geschaffen. Aus diesen Gründen ist von einer strengen Begrenzung ungeschriebener Bundeszuständigkeiten auszugehen. Ihre systematische, planvolle und damit aufgabenadäquate Ausdehnung in der Wissenschaftsförderung ist faktisch ausgeschlossen.

Im Ergebnis kommen die Verwaltungszuständigkeiten in den Bereichen Wissenschaft, Bildung und Kultur weitgehend den Ländern zu. Nur in eng gefassten Fällen können ungeschriebene Kompetenzen des Bundes geltend gemacht werden. Abgesehen von den in 3.2. dargestellten Ausnahmen ist auch in der Gesetzgebung eine weitgehende Länderzuständigkeit in Bildung und Wissenschaft zu konstatieren. Insgesamt sind die Länder somit insbesondere für das Schul- und Hochschulwesen, die allgemeine Bildung, Rundfunk und Fernsehen sowie die Kunst zuständig. In diesen Bereichen gestalten sie Aktivitäten eigenverantwortlich und abhängig von ihren jeweiligen historischen, ökonomischen, sozialen Ausgangslagen, Möglichkeiten und Prioritäten. Die sich so ausprägende Kulturhoheit der Länder gehört seit Gründung der Bundesrepublik zu den ureigenen Gestaltungsbezirken der Länder.³⁶¹ Sie ist das „Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder“³⁶², und trägt als solche wesentlich dazu bei, dieser von einem Ehrentitel zu gelebter Verfassungsrealität zu verhelfen. Anzumerken ist allerdings, dass der Begriff der „Kulturhoheit der Länder“ weder im Grundgesetz erwähnt wird noch eine Rechtsfolge auslöst.³⁶³ Der Begriff bezeichnet keine positive, grundgesetzliche Kompetenzzuschreibung, sondern die Konstellation der Länder-Residualzuständigkeit bei weitgehend fehlenden Ausnahmeregelungen zugunsten des Bundes im Bereich der Kultur. Der Kulturhoheit kommt auch insofern eine

³⁶⁰ Siekmann, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 636; Meyer, Föderalismusreform 2006, S. 263; Werner, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 18; Länder, Systematisierung der Kulturförderung, S. 15. Im Gegensatz dazu ist eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz immer ausschließlich. A.A. ist Köstlin, der natürliche Bundeszuständigkeiten generell für ausschließlich hält: Köstlin, Kulturhoheit des Bundes, S. 59. Rozek hält nur Bundesgesetzkompetenzen kraft Natur der Sache immer für ausschließlich: Rozek, Art. 70, Rn. 40ff.

³⁶¹ Pasternack weist darauf hin, dass bereits der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee die Kulturhoheit der Länder vorsah: Pasternack, Kompetenzordnung im Hochschulwesen, S. 28. Zu den weit zurückreichenden, historischen Wurzeln des kulturföderalistischen Prinzips und seiner Rolle für die Entwicklung der deutschen Staatlichkeit: Geis, Kulturhoheit, S. 522ff.

³⁶² BVerfGE 6, 309 (346f.); vgl. BVerfGE 37, 314 (322); 86, 148 (267); 12, 205 (229); 87, 181 (196f.); 34, 9 (19f.); Geis, BT-Drucks. 17(18)334 c, S. 4; Länder, Systematisierung der Kulturförderung, S. 3.

³⁶³ Köstlin, Kulturhoheit des Bundes, S. 17; vgl. Schmidt-Aßmann, Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung, S. 410; Meusel, Außeruniversitäre Forschung, S. 1254; Nolte, Zuständigkeit des Bundes, S. 85.

gestiegene Bedeutung zu, als das Areal der Länderkompetenzen grosso modo immer schmäler geworden ist. „Große Teile des Bildungswesens“, formuliert *Henneke*, „bilden sozusagen ein letztes Reservat“³⁶⁴ für die Länder. Tatsächliche oder vermeintliche Eingriffe in die Kulturhoheit waren und sind deshalb stets sensible und meist strittige Fragen.

3.3.3. Verwaltungsverschränkungen

3.3.3.1. Grundsätzliches

Das Bundesverfassungsgericht hat sich unterschiedlich zur Zulässigkeit einer Verwaltungsverschränkung geäußert, also einer bereichsspezifischen Verwaltungszuständigkeit, die jeweils teilweise von Bund und Ländern ausgeübt wird. Ausgehend vom Grundsatz der überschneidungsfreien Kompetenzverteilung hat das Gericht Verwaltungsverschränkungen – auch als Mischverwaltungen bezeichnet – zunächst als unzulässig angesehen.³⁶⁵ Da die Finanzierungskompetenz, wie zu sehen sein wird, von der Verwaltungskompetenz abhängt, galt somit auch die je anteilige Finanzierung einer Aufgabe i.d.R. als unzulässig. 1983 entzog das Gericht dem Begriff der Mischverwaltung dann seine wertende Dimension³⁶⁶ und stufte ihn nur noch als verwaltungswissenschaftliche Beschreibung ein. Zu unterscheiden sei zwischen zulässigen und nicht zulässigen Erscheinungsformen der Mischverwaltung. Mischverwaltungen seien insofern und insoweit zulässig, als die grundgesetzliche Kompetenzordnung sie bestimme oder zulasse. Ein grundsätzliches Verbot von Mischverwaltungen wird seither nicht mehr angenommen. Vielmehr ist die Alleinzuständigkeit der Verwaltungsträger ein Prinzip, das durch „verfassungsunmittelbare Abweichungen relativiert werden“³⁶⁷ darf. Ob auch andere als verfassungsunmittelbare Gründe zur Etablierung einer Mischverwaltung hinreichen, wird nicht einhellig gesehen.³⁶⁸ Jenseits dieser hier nicht zu aufzuklärenden Frage ist jedoch klar, dass Mischverwaltungen besonders zu

³⁶⁴ *Henneke*, BT-Drucks. 17(18)334a, S. 3; vgl. *Lange*, Deutsche Hochschulpolitik, S. 109; *Wieland*, BT-Drucks. 17(18)265c, S. 1; *Schwarz*, Finanzierung von Bildung und Erziehung, S. 284.

³⁶⁵ BVerfGE 11, 105 (124); 32, 145 (156); 39, 96 (108f); 108, 169 (182); 119, 331 (365). Vgl. die Darstellungen in *Korioth*, Art. 30, Rn. 8; *Maurer*, Staatsrecht, S. 607; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, § 9, Rn. 158; *Trute*, Art. 83, Rn. 28 und die bereits zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Kompetenzaufteilung im Bundesstaat: BVerfGE 36, 193 (202f.).

³⁶⁶ BVerfGE 63, 1 (38ff.); vgl. *Kloepfer*, Verfassungsrecht, § 22, Rn. 39; *Huber*, Klare Verantwortungsteilung, S. D19.

³⁶⁷ *Siekmann*, Art. 91a, Rn. 1.

³⁶⁸ *Siekmann*, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 635; *Battis/Gusy*, Staatsrecht, S. 165. *Kloepfer* verweist etwa auf zulässige Regierungskonferenzen von Bund und Ländern: *Kloepfer*, Verfassungsrecht, § 22, Rn. 39.

rechtfertigende Ausnahmen darstellen.³⁶⁹ Liegt keine begründbare Ausnahme vor, bleibt die Mischverwaltung regelmäßig unzulässig.³⁷⁰

Zu den verfassungsrechtlich begründeten Ausnahmen zählt die Amtshilferegelung des Art. 35 GG sowie die Sondervorschriften zur föderalen Kooperation in Art. 35 GG, Art. 87a Abs. 4 GG und Art. 91 GG. Der letztgenannte Artikel kann beispielsweise zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder bei Naturkatastrophen angewendet werden.³⁷¹ Hinzu kommt Art. 108 Abs. 4 Satz 1 GG, in dem eine Zusammenarbeit von Bundes- und Landesbehörden bei der Steuerverwaltung gestattet wird. Zu nennen sind weiterhin die in Art. 73 Nr. 10 GG geregelte Bund-Länder-Zusammenarbeit in spezifischen Sachgebieten sowie das vertraglich geregelte Zusammenwirken der Staatsebenen. Auf dieses reichhaltige, komplexe und sich wandelnde Kooperations-Instrumentarium von Bund und Ländern sowie der Zwischenländerkooperation kann hier nicht weiter eingegangen werden.³⁷² Hinzuweisen ist aber bereits an dieser Stelle darauf, dass auch in der Wissenschaft eine Verwaltungszusammenarbeit der Staatsebenen nicht nur auf Grundlage der in Art. 91b GG geregelten Gemeinschaftsaufgaben zulässig ist.

3.3.3.2. Gemeinschaftsaufgaben

Eine weitere Form der Mischverwaltung sind die in Abschnitt VIIIa. des Grundgesetz geregelten Gemeinschaftsaufgaben. Auch ihr Zweck besteht darin, „die in der Theorie klare Trennung der Aufgabenerfüllung zwischen Bund und Ländern in ihrem Anwendungsbereich aufzuheben“³⁷³ und eine gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung zu legitimieren. Gemeinschaftsaufgaben sind somit verfassungsunmittelbare Ausnahmen von der jeweils eigenständigen Verwaltungszuständigkeit der Staatsebenen. Zugleich begründen Gemeinschaftsaufgaben eine Verwaltungsmitzuständigkeit des Bundes in den

³⁶⁹ Siekmann, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 634; Trute, Art. 83, Rn. 28.

³⁷⁰ Vgl. das unten zitierte Urteil des BVerfG von 2007 zur Unzulässigkeit der Mischverwaltung bei der Frage der Zusammenlegung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe.

³⁷¹ BVerfGE 63, 1 (32); vgl. Klopfer, Verfassungsrecht, § 22, Rn. 24ff.

³⁷² Vgl. dazu: Stern, Staatsrecht, Band II, S. 834; Stern, Staatsrecht, Band I, S. 747ff.; Trute, Art. 83, Rn. 28ff. Kisker bietet ein Überblick über die Formen der Zwischenländer- sowie der Bund-Länder-Kooperation, den hierfür verwendeten Instrumenten (s. das Vertragsregister: S. 307ff.) sowie eine kritische Würdigung der verfassungsrechtlichen Grenzen solcher Kooperationen: Kisker, Kooperation im Bundesstaat, passim.

³⁷³ Heun, Art. 91a, Rn. 11; vgl. Siekmann, Art. 91a, Rn. 12; Kienemund, Art. 91a, Vorbemerkungen, Rn. 1; Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 58. Hillgruber spricht von einer „Handlungs-, Gestaltungs- und Verantwortungseinheit“ von Bund und Ländern: Hillgruber, Klare Verantwortungsteilung, S. 843.

geregelten Gebieten. Sie sind deshalb auch Ausnahmen von der Regelzuständigkeit der Länder nach Art. 30 GG. Beide Ausnahmefunktionen berühren in direkter Weise die bundestaatliche Grundordnung (s. 3.1.).

Der Ausnahmencharakter der Gemeinschaftsaufgaben wird auch insofern deutlich, als die jeweiligen Kooperationsgebiete sowie die Verfahren der Zusammenarbeit eng abgesteckt und in vielerlei Hinsicht detailliert geregelt werden. Nur ein kleiner Teil der denkbaren Kooperationsformen wird in den Artikeln angesprochen³⁷⁴, der weitaus größere Teil bleibt unerwähnt und damit nicht gestattet. Auch wenn sie als Ausnahme einer verfassungsmäßigen Grundkonstellation zu sehen sind und insofern immer wieder kritisch betrachtet wurden, sind Gemeinschaftsaufgaben seit Jahrzehnten fester Bestandteil der föderalen Ordnung und vielfach bewährte Staatspraxis (s. II.). Bis heute sind sie paradigmatische Ausprägungen des kooperativen Föderalismus.³⁷⁵ Dies gilt auch und ganz besonders für den Wissenschaftsbereich und die dafür grundlegende Norm des Art. 91b GG.

Der Begriff der „Gemeinschaftsaufgaben“ ist allerdings noch genauer zu bestimmen. Formal wird der Begriff in Art. 91a Abs. 1 Satz 1 GG als verpflichtende Kooperationsaufgabe definiert (s. 4.1.2.). Dabei wird von „Aufgaben der Länder“ gesprochen, bei denen der Bund mitzuwirken hat. Gleichwohl wird in Art. 91a Abs. 2 GG eine nähere Bestimmung durch den Bundesgesetzgeber festgelegt. In den weiteren Artikeln des Abschnitts VIIa. – und, abgesehen von einer beziehenden Erwähnung in Art. 143c GG, im gesamten Grundgesetz – taucht der Begriff nicht mehr auf. Streng genommen sind deshalb nur die in Art. 91a GG geregelten Formen der Zusammenarbeit als Gemeinschaftsaufgaben zu bezeichnen.³⁷⁶

Dennoch ist es, dem verbreiteten Sprachgebrauch folgend, gerechtfertigt, zunächst hinsichtlich Art. 91b GG ebenfalls von Gemeinschaftsaufgaben zu sprechen. Denn Art. 91a GG und Art. 91b GG eint, dass sie 1970 unter der Abschnittsüberschrift „VIIa. Gemeinschaftsaufgaben“ ins Grundgesetz eingefügt wurden und damit entstehungsgeschichtlich in engem Zusammenhang stehen. Trotz der vielen Unterschiede im Detail haben die Normen überdies ein zentrales Merkmal gemeinsam. Sie regeln beide staatsebenenübergreifende gemeinsame Verwaltungszuständigkeiten in abgegrenzten Sachbereichen, die plausiblerweise

³⁷⁴ Heun, Art. 91a, Rn. 7.

³⁷⁵ Siekmann, Art. 91a, Rn. 1; Geis, Büchse der Pandora, S. 306; Volkmann, Art. 91b, Rn. 3.

³⁷⁶ Stern, Staatsrecht, Band II, S. 839; Stern, Staatsrecht, Band I, S. 751; Tiemann, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben, S. 161f.; Tiemann, Bundesstaatliche Kompetenzordnung, 161f.

jeweils als Aufgabe verstanden werden können. Es ist daher gerechtfertigt, von ein und demselben, wenngleich unterschiedlich ausgeprägtem Verfassungsinstitut zu sprechen.³⁷⁷ Hier nicht abschließend zu beantworten ist allerdings die Frage, welche Formen der Verwaltungszusammenarbeit, die in den weiteren Artikeln des Abschnitts VIIIa. geregelt werden, nach Maßgabe dieses Begriffsverständnis ebenfalls als Gemeinschaftsaufgabe aufzufassen sind. Zu betrachten sind dabei insbesondere Art. 91c Abs. 1-2 GG und Art. 91e Abs. 1 GG. Dessen ungeachtet ist jedoch klar, dass in Art. 91c-e GG nicht nur Gemeinschaftsaufgaben geregelt werden, sondern auch andere Formen der Verwaltungszusammenarbeit (vgl. die in Art. 91c Abs. 3 GG geregelte Kooperation der Länder untereinander) sowie Gesetzgebungskompetenzen (vgl. Art. 91c Abs. 4 Satz 2 GG, Art. 91a Abs. 2 GG, Art. 91e Abs. 3 GG). Aus diesem Grund wurde 2009 die Abschnittsüberschrift in „Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit“ geändert.

3.3.3.3. Art. 91a GG und 91c-e GG

Im Folgenden werden Art. 91a GG, Art. 91c GG, Art. 91d GG und Art. 91e GG im Überblick dargestellt – also jene Normen, die sich neben Art. 91b GG in Abschnitt VIIIa. des Grundgesetzes finden.

- 91a GG regelt Gemeinschaftsaufgaben zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art. 91a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG), der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Art. 91a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG). Die Aufgaben müssen für den Gesamtstaat bedeutsam und zur Verbesserung der Lebensverhältnisse notwendig sein (Art. 91a Abs. 1 Satz 1 GG), wobei diese Rechtsbegriffe als unbestimmt gelten müssen.³⁷⁸ Die Verfahrensmodalitäten, insbesondere die Ausführungsgesetze des Bundes, und die Kostenregelungen werden in Art. 91a Abs. 2 und 3 GG näher bestimmt. Der 1970 erstmals ins Grundgesetz eingefügte Artikel wurde zuletzt in der Föderalismusreform 2006 verändert. Damals wurde u.a. die pflichtige Gemeinschaftsaufgabe des allgemeinen Hochschulbaus gestrichen (s. 2.2.3.). Eine erneute Veränderung

³⁷⁷ In diesem Sinne: *Marnitz*, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 69. Zur Differenzierung der Gemeinschaftsaufgaben in fakultative und pflichtige, s. 4.1.2. *Goroncy* weist darauf hin, dass der Begriff der Gemeinschaftsaufgabe historisch in vielfältiger und damit verwirrender Weise verwendet wurde: *Goroncy*, Zusammenwirken nach Art. 91b, S. 311. Zur schwierigen begrifflichen Abgrenzung von Verwaltungszusammenarbeit und Gemeinschaftsaufgaben: *Seckelmann*, BKGG 91d, Rn. 7. Vgl. *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 834f.; *Stern*, Staatsrecht, Band I, S. 751.

³⁷⁸ *Siekmann*, Art. 91a, Rn. 23. Vgl. die Diskussion um die Erforderlichkeitsklausel (s. 2.2.2. und 3.3.1.) und um den Begriff der „überregionalen Bedeutung“ in Art. 91b GG (s. 4.5.).

der Norm wurde im Koalitionsvertrag von 2013 angekündigt. Die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz sollte zu einer „Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung“ weiterentwickelt werden.³⁷⁹ Das Vorhaben wurde nicht verwirklicht. Stattdessen wurde das Förderspektrum im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz) – also der einfachgesetzlichen Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe – moderat erweitert.³⁸⁰

- Seit 2009 können Bund und Länder auf Grundlage von Art. 91c GG im Bereich informationstechnischer Systeme zusammenwirken, sofern diese für ihre jeweilige Aufgabenerfüllung benötigt werden.³⁸¹ Die gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung umfasst nach Abs. 1 Planung, Errichtung und Betrieb entsprechender Systeme. Abs. 2 gestattet die gemeinsame Festlegung von sicherheitstechnischen und anderweitigen Standards für die IT-Kommunikation zwischen Bund und Ländern. Abs. 3 regelt die Einrichtung und den Betrieb von IT-Systemen unter den Ländern. Abs. 4 verpflichtet den Bund, ein Verbindungsnetz zur Verknüpfung der von Bund und Ländern jeweils aufgesetzten Informationsnetze zu errichten. Die Details der Errichtung und des Betriebs dieses Verbindungsnetzes hat ein zustimmungspflichtiges Bundesgesetz zu regeln. Die Einfügung von Art. 91c GG, ebenso wie von Art. 91d GG, waren vom unten zitierten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Arbeitsgemeinschaften veranlasst worden.³⁸²
- Der seit 2009 bestehende Art. 91d GG gestattet Bund und Ländern die gemeinsame Durchführung von Vergleichsstudien, um die Leistungsfähigkeit ihrer jeweiligen Verwaltungen festzustellen und zu fördern.³⁸³ Die Ergebnisse der Studien können veröffentlicht werden. Die Norm entsprang in Grundanlage und Zielstellung der Idee des Wettbewerbsföderalismus.
- Art. 91e GG regelt das Zusammenwirken von Bund und Ländern bzw. den zuständigen Gemeinden oder Gemeindeverbänden bei der Ausführung von Bundesgesetzen zur Grundsicherung für Arbeitssuchende. Abs. 1 der Norm sieht vor, dass die Staatsebenen „in der Regel in gemeinsamen

³⁷⁹ CDU/CSU/SPD, Koalitionsvertrag 2013, S. 85; *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/1733, passim.

³⁸⁰ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/8578.

³⁸¹ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 16/12410.

³⁸² *Seckelmann*, BKG 91c, Rn. 13ff.; *Seckelmann*, BKG 91d, Rn. 11.

³⁸³ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 16/12410.

Einrichtungen“ zusammenwirken. Abs. 2 Satz 1 gestattet Ausnahmen von dieser Regel: Auf Antrag und in Abstimmung mit den obersten Landesbehörden können Gemeinden oder Gemeindeverbände die Aufgaben der Grundsicherung selbst wahrnehmen (s.g. Optionsmodell), wobei Abs. 2 Satz 2 den Bund zur Kostenübernahme verpflichtet, insoweit die Aufgabenerfüllung beim Bund liegt. Die Details des Zusammenwirkens sind nach Abs. 3 in einem zustimmungspflichtigen Bundesgesetz zu regeln. Art. 91e GG wurde 2010 in das Grundgesetz eingefügt, um das Zusammenwirken von Bund und Ländern bzw. Kommunen grundgesetzlich abzusichern. Vorgegangen war 2007 ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts³⁸⁴, nach dem die zuvor praktizierte Bildung von Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II zwischen der Agentur für Arbeit, einer Bundeseinrichtung, und den Kommunen für teilweise verfassungswidrig erklärt worden war. Das Gericht hatte dem Gesetzgeber bis Ende 2010 Zeit für eine Rechtsänderung gelassen.

3.3.3.4. Art. 91b Abs. 2 GG

Im Fokus dieser Arbeit steht der für den Wissenschaftsbereich einschlägige Art. 91b Abs. 1 GG. Im Folgenden soll aber auch ein erweiterter Überblick über den für den Bildungsbereich relevanten Art. 91b Abs. 2 GG gegeben werden. Dies geschieht aus Gründen der exegetischen Vollständigkeit, vor allem aber, weil die beiden Absätze in engem thematischen Zusammenhang stehen.

Art. 91b Abs. 2 GG ist seit 2006 unverändert. Die Regelung gestattet eng begrenzte Bund-Länder-Kooperationen im Bildungsbereich. Zur „Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich“ sowie bei entsprechenden Berichten und Empfehlungen können Bund und Länder zusammenwirken. In diesem Kooperationsbereich erwachsen den Partnern gemeinsame Mitverwaltungs-, Durchführungs- und damit auch Finanzierungskompetenzen.³⁸⁵ Auf Grundlage der Norm können Daten und Informationen (etwa Finanz- und Strukturdaten) erhoben und ausgewertet sowie Analysen und Bewertungen durchgeführt und veröffentlicht werden.³⁸⁶ Die

³⁸⁴ BVerfGE 119, 331 (331).

³⁸⁵ A.A. ist Volkmann, der keine Mitverwaltungskompetenz des Bundes sieht: *Volkmann*, Art. 91b, Rn. 19.

³⁸⁶ *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 17.

Auswertungen können und sollen die Grundlage für bildungspolitische, allerdings in Länderhand liegende Entscheidungen darstellen, die auf die Sicherstellung der internationalen Konkurrenzfähigkeit des Bildungswesens abzielen. Letztlich dient Art. 91b Abs. 2 GG somit dem Qualitätserhalt und der Qualitätsverbesserung des Bildungswesens. Die Norm stellt somit auf die Verpflichtung des Staates ab, „nicht nur irgendein, sondern ein leistungsfähiges Bildungssystem vorzuhalten“³⁸⁷.

Der Begriff des Bildungswesens umfasst, dem klassischen Begriffsverständnis folgend, alle Ebenen, Einrichtungen und Organisationsformen des Sektors.³⁸⁸ Möglich und meist sinnvoll ist aber die Untersuchung nur eines organisatorischen oder thematischen Ausschnitts. Ebenso bestimmt die Norm keineswegs, dass stets der gesamte, nationale Bildungsraum betrachtet werden muss.³⁸⁹ Dies dürfte zwar faktisch oft der Fall sein; möglich ist aber auch die Betrachtung von Regionen oder einzelnen Bundesländern, solange und insofern diese in eine international vergleichende Perspektive gesetzt wird. Auch womit der nationale Untersuchungsgegenstand auf internationaler Ebene verglichen wird, unterliegt keiner Einschränkung. In Frage kommen eines oder mehrere andere Länder, Ländergruppen (EU, OECD etc.) oder auch nur einzelne Regionen eines anderen Landes. Allerdings muss der internationale Bezugspunkt stets erkennbar sein, ein bloß innerstaatlicher Vergleich ist nicht gestattet.

Die in Art. 91b Abs. 2 GG eröffnete Möglichkeit einer strukturierten Daten- und Informationserhebung kann mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG kollidieren. *Guckelberger* macht geltend, dass Konflikte nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit aufzulösen sind.³⁹⁰ Insbesondere Informationserhebungen und Analysen außerhalb der Bildungsinstitutionen dürfen nur dann durchgeführt werden, wenn sie als Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung in diesem Sinne gerechtfertigt werden können und für die internationalen Leistungsvergleiche zwingend notwendig sind. Analog können auch Maßnahmen der Bildungsforschung nur insoweit auf die Norm

³⁸⁷ *Guckelberger*, *Bildungsevaluation als Gemeinschaftsaufgabe*, S. 273. Wortgleich: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 18. *Guckelberger* verweist auf die zunehmende Tendenz zur internationalen, oft wettbewerblichen Betrachtung von nationalen Bildungseinrichtungen und -systemen.

³⁸⁸ *Guckelberger*, *Bildungsevaluation als Gemeinschaftsaufgabe*, S. 270; *Maunz*, Art. 91b, Rn. 24. „Vom Kindergarten bis zur Erwachsenenweiterbildung“: *Mager*, Art. 91b, Rn. 26.

³⁸⁹ *Guckelberger*, *Bildungsevaluation als Gemeinschaftsaufgabe*, S. 275.

³⁹⁰ *Guckelberger*, *Bildungsevaluation als Gemeinschaftsaufgabe*, S. 278f. *Seckelmann* weist darauf hin, dass erhobene Daten „nur in aggregierter Form“ veröffentlicht werden dürfen: *Seckelmann*, BKGG 91b, Rn. 42.

gestützt werden, als sie ein erforderliches Mittel zum Zweck internationaler Leistungsvergleiche darstellen.³⁹¹

Der Regelungsbereich von Art. 91b Abs. 2 GG ist bewusst eng geschnitten und abschließend beschrieben. Absichtsvoll nicht erfasst ist die eventuelle Umsetzung von Empfehlungen. Diese obliegt weiterhin den Ländern³⁹², insofern dem Bund keine begründbaren Zuständigkeiten zukommen.³⁹³ Strittig bleibt, ob sich unter dem Begriff der „Empfehlungen“ auch die Entwicklung nationaler Bildungsstandards fassen lässt. Schwierig, aber nicht unmöglich dürfte die erforderliche Herstellung eines internationalen Bezugs solcher Bildungsstandards sein.³⁹⁴ In keinem Fall hätten Bildungsstandards rechtsverbindlichen Charakter, da ihre Umsetzung in Händen der Länder läge. Von der Norm unberührt bleibt die seit 2003 bestehende Kooperation von Bund und Ländern bei Teilen der nationalen Bildungsberichterstattung, die ihrerseits teilweise für internationale Berichtspflichten erforderlich ist.³⁹⁵ Auch die staatlichen Aufgaben im Bildungswesen, v.a. hinsichtlich des Schulwesens, werden in der Norm nicht angesprochen und bleiben somit in der Zuständigkeit der Länder. Insbesondere ein von Bund und Ländern getragenes Ganztagsschulprogramm ist auf Grundlage von Art. 91b Abs. 2 GG nicht möglich.³⁹⁶ Der Artikel eröffnet dem Bund insgesamt keine direkte Möglichkeit, auf den Bildungsbereich prägend einzuwirken.³⁹⁷

Auf Grundlage von Art. 91b Abs. 2 GG haben Bund und Länder 2007 ein Verwaltungsabkommen geschlossen.³⁹⁸ Das auf unbestimmte Zeit geschlossene Abkommen trat zum 1. Januar 2007 in Kraft. Es bestimmt die Modalitäten der Kooperation, ohne konkrete Gegenstände und Finanzierungsvolumina zu benennen. Geregelt werden die Einzelheiten der Beratungen auf Ministerebene (Art. 2), die

³⁹¹ Mager, Art. 91b, Rn. 28; Guckelberger, Bildungsevaluation als Gemeinschaftsaufgabe, S. 281.

³⁹² Seckelmann, BKG 91b, Rn. 45; CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen, BT-Drucks. 16/813, S. 17; Heun, Art. 91b, Rn. 14; Volkmann, Art. 91b, Rn. 19; Henneke, Art. 91b, Rn. 19; Meyer, Föderalismusreform 2006, S. 265.

³⁹³ Schmidt-De Caluwe, Art. 91b, Rn. 14.

³⁹⁴ Vgl. die bei Volkmann dargestellte Diskussion: Volkmann, Art. 91b, Rn. 18. Kritisch: Seckelmann, BKG 91b, Rn. 38; Suerbaum, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 16; Pieroth, Art. 91b, Rn. 5; Guckelberger, Bildungsevaluation als Gemeinschaftsaufgabe, S. 275.

³⁹⁵ CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen, BT-Drucks. 16/813, S. 17; Henneke, Art. 91b, Rn. 19; KMK/BMBF, Gemeinsamer Bildungsbericht. A.A. ist Guckelberger, die die gesamte, nationale Bildungsberichterstattung auf Art. 91b Abs. 2 GG gestützt sehen will: Guckelberger, Bildungsevaluation als Gemeinschaftsaufgabe, S. 270. Mager hält eine solche Stützung jedenfalls alternativ für möglich: Mager, Art. 91b, Rn. 28.

³⁹⁶ Pieroth, Art. 91b, Rn. 5; Henneke, Art. 104b GG und Zukunftsinvestitionsgesetz, S. 169. Das tatsächlich durchgeführte Ganztagsschulprogramm stützte sich auf Art. 104a Abs. 4 GG a.F., s. 3.4.2.1.4.

³⁹⁷ Wieland, Ermöglichungsverfassung, S. 272.

³⁹⁸ Bundesregierung, Verwaltungsabkommen zu Art. 91b Abs. 2 GG.

Einrichtung und Operationsweisen einer Steuerungsgruppe (Art. 3 und 4) und eines wissenschaftlichen Beirats (Art. 5 und 6) sowie die inhaltliche und organisatorische Unterstützung dieser Gremien (Art. 7). Nach Art. 8 tragen Bund und Länder die Kosten grundsätzlich zu gleichen Teilen. Bei internationalen Leistungsuntersuchungen trägt der Bund die internationalen Ausgaben und die Länder die nationalen Ausgaben. Das Volumen der Gemeinschaftsaufgabe beträgt 19,9 Mio. Euro p.a. (vgl. 3.4.2.2.). Bekannte Anwendungsfälle des Zusammenwirkens auf Grundlage der Vereinbarung sind die bundesländerübergreifend abgestimmten Teilnahmen an internationalen Bildungsvergleichsstudien wie den PISA-, TIMSS- oder IGLU-Studien. Auch im nationalen Rahmen erstellte Datenerhebungen, Berichte und Empfehlungen können, soweit sie dem internationalen Vergleich des deutschen Bildungswesens dienen, auf die Norm gestützt werden. Dazu zählen der zuletzt 2016 erstellte, nationale Bildungsbericht und der jährliche aufgelegte Bildungsfinanzbericht.³⁹⁹

3.4. Finanzierungskompetenzen

3.4.1. Der Lastenverteilungsgrundsatz

In den vorigen Abschnitten wurde die Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen auf die Staatsebenen in Wissenschaft und Bildung dargestellt. Hinsichtlich der Finanzierung von Aufgaben sieht das Finanzverfassungsrecht (Abschnitt X. des Grundgesetzes) in 104a Abs. 1 GG den s.g. Kostentragsgrundsatz vor.⁴⁰⁰ Danach tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben.⁴⁰¹

Der Kostentragsgrundsatz ist Gebot und Verbot zugleich. Bund und Länder *müssen* jeweils diejenigen Aufgaben finanzieren, die ihnen das Grundgesetz ausdrücklich zuweist oder die ihnen qua ungeschriebener Kompetenzzuschreibung zukommen.⁴⁰² Dies wird oft auf den Satz verdichtet, dass die Ausgabenlast der

³⁹⁹ Bundesfinanzministerium, Finanzbericht 2015, S. 138; Schlegel, Auswirkungen der Föderalismusreform, S. 50.

⁴⁰⁰ Vgl. BVerfGE 9, 305 (328f.); 26, 338 (390); 86, 148 (215). Auch gebräuchlich ist der Begriff „Konnexitätsprinzip“.

⁴⁰¹ Das Grundgesetz insgesamt und insbesondere die Finanzverfassung betrachten Gemeinden bzw. Gemeindeverbände als Bestandteile der Länder: BVerfGE 86, 148 (215); 41, 291 (310f.). Im Bundesstaat stehen sich nur der Bund und die Länder bzw. die Länder untereinander gegenüber – trotz der in Art. 28 Abs. 2 GG normierten Garantie der kommunalen Selbstverwaltung.

⁴⁰² Kirchhof, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, S. D26.

Aufgabenlast folgt.⁴⁰³ Aufgabendissoziierte, „reine“ Finanzierungspflichten sieht das Grundgesetz nicht vor.⁴⁰⁴ Weil die Verwaltungszuständigkeiten i.d.R. entweder dem Bund oder einem Land obliegen, tun dies auch die korrespondierenden Finanzierungspflichten. In Ausnahmefällen kann die Verwaltungszuständigkeit für eine Aufgabe aber auch dem Bund *und* einem Land oder mehreren Ländern gemeinsam zukommen. Auch in diesem Fall gilt der Kostentragrungsgrundsatz, der die Verwaltungsträger dann konsequenterweise zu einer gemeinsamen Finanzierung der Aufgabe verpflichtet. Die noch darzustellende gemeinsame Kostentragung im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben ist deshalb keine Ausnahme von Art. 104a Abs. 1 GG, sondern im Gegenteil eine konsequente Anwendung der Norm. Denn die Staatsebenen finanzieren dabei nur eigene, nicht aber fremde Aufgaben.⁴⁰⁵ Das Bundesverfassungsgericht weist in diesem Sinne darauf hin, dass im Falle einer gemeinschaftlichen Aufgabenerledigung auch eine gemeinsame Kostentragung zulässig sei. Dies kollidiere nicht mit dem Kostentragrungsgrundsatz.⁴⁰⁶

Zugleich *dürfen* Bund und Länder im Regelfall keine anderen als die eigenen Aufgaben finanzieren. Quersubventionierungen und Mischfinanzierungen – im Sinne einer zweckgebundenen Mitfinanzierung ohne zumindest einer Verwaltungsmitzuständigkeit – sind regelmäßig ausgeschlossen.⁴⁰⁷ Da die Verwaltungskompetenzen weitgehend bei den Ländern liegen, zumal im Bildungs- und Wissenschaftsbereich, ist das Querfinanzierungsverbot vor allem für den Bund relevant. Der Bund darf grundsätzlich keine Länderaufgaben mitfinanzieren, für die er nicht mindestens eine Mitzuständigkeit besitzt.⁴⁰⁸ Art. 104a Abs. 1 GG dient damit auch dem Zweck, „Übergriffe des Bundes auf die Länderkompetenzen mittels des Einsatzes von Finanzhilfen zu vermeiden“⁴⁰⁹. Damit werden Abhängigkeitsverhältnisse und „goldene Zügel“ vermieden – ähnlich jenen, die der

⁴⁰³ Kirchhof, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, S. D15f.

⁴⁰⁴ Siekmann, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 629ff.; vgl. aber die dort dargestellten, anderweitigen Auffassungen.

⁴⁰⁵ Zu der einen denkbaren Ausnahme, s. 4.3.

⁴⁰⁶ BVerfGE 26, 338 (391).

⁴⁰⁷ BVerfGE 26, 338 (390f.); 81, 312 (314); BVerwGE 44, 351 (364); Siekmann, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 631. Werner weist allerdings zu Recht darauf hin, dass „Mischfinanzierung“ kein definierter Begriff der Finanzverfassung ist: Werner, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 14.

⁴⁰⁸ BVerfGE 26, 338 (391); Stern, Staatsrecht, Band II, S. 1138; Länder, Systematisierung der Kulturförderung, S. 4.

⁴⁰⁹ Henneke, Ist das Kooperationsverbot Blödsinn?, S. 73; Siekmann, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 631.

Bund in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik mit der Fondswirtschaft entwickelt hatte.⁴¹⁰

Gerade weil Bund und Länder ihre Aufgaben ausschließlich selbst finanzieren müssen, haben sie nach Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG „gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“⁴¹¹. Damit sieht das Grundgesetz nicht nur vor, dass die Zahlungsverpflichtung, sondern auch die zu verteilenden Mittel den Aufgaben folgen. Die Finanzverfassung, formuliert *Kirchhof*, ist „Folgeverfassung“⁴¹². Wenn sich die Ressourcenbedarfe wesentlich ändern, muss sich nach Art. 106 Abs. 4 Satz 1 GG auch die Ressourcenverteilung ändern.⁴¹³ Art. 104a Abs. 1 GG und Art. 106 GG sind in engem Zusammenhang zu sehen: Art. 104a GG soll die Länder davor schützen, dass sie wie in der Weimarer Republik von Mitteln des Bundes abhängig werden. Art. 106 GG soll die Ausgangslage für eine solche Abhängigkeit verhindern, also einen überaufgabenadäquat ausgestatteten Bund und unteraufgabenadäquat ausgestattete Länder. Eine ihren jeweiligen Aufgaben angemessene Finanzausstattung ist zugleich notwendige Voraussetzung dafür, dass die Eigenstaatlichkeit und eigenständige Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) der Staatsebenen nicht nur im Formalen verbleibt.⁴¹⁴

3.4.2. Ausnahmen vom Lastenverteilungsgrundsatz

3.4.2.1. Art. 104b GG

3.4.2.1.1. Überblick

Bereits in Art. 104a GG selbst wird die Lastenverteilungsregel für bestimmte Tatbestände qualifiziert bzw. durchbrochen oder eine solche Durchbrechung gestattet.⁴¹⁵ Mit diesen als Mischfinanzierungen zu bezeichnenden Durchbrechungen

⁴¹⁰ *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 1138; vgl. 2.1.1.

⁴¹¹ Das s.g. Deckungsquotenprinzip. Die Finanzausstattung der Länder wird durch weitere Artikel der Finanzverfassung mitbestimmt, v.a. Art. 107 GG.

⁴¹² *Kirchhof*, Grundsätze der Finanzverfassung, S. 80.

⁴¹³ „Die Anteile von Bund und Ländern an der Umsatzsteuer sind neu festzusetzen, wenn sich das Verhältnis zwischen den Einnahmen und Ausgaben des Bundes und der Länder wesentlich anders entwickelt.“

⁴¹⁴ BVerfGE 86, 148 (214ff.); 55, 274 (300); *Hillgruber*, Klare Verantwortungsteilung, S. 844f.; vgl. auch 3.1.

⁴¹⁵ Weitere Regelungen des Art. 104a GG dienen dem Schutz der Länder, stellen aber keine Ausnahmen von Art. 104a Abs. 1 GG dar: Nach Abs. 2 trägt der Bund die Ausgaben für Aufgaben, die die Länder in seinem Auftrag erfüllen. Nach Abs. 4 bedürfen Bundesgesetze, aus denen ausgabenwirksame Verpflichtungen der Länder zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten folgen, der Zustimmung des Bundesrates. Vgl. *Hellermann*, Art. 104a/Art. 104b, Rn. 321.

werden zweckgebundene Finanztransfers von einer Staatsebene zur anderen ermöglicht, fast immer vom Bund zu den Ländern.⁴¹⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass es sich hierbei um restriktiv auszulegende Ausnahmen einer Grundregel handelt.⁴¹⁷ So können die Kosten von Geldleistungsgesetzen, die von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt werden, nach Art. 104a Abs. 3 GG ganz oder teilweise vom Bund getragen werden. Dieser Sachverhalt stellt eine Ausnahme von Art. 104a Abs. 1 GG dar, weil der Bund sich damit an den Kosten von Länderaufgaben beteiligen kann.⁴¹⁸ Die Verwaltungsausgaben einer Staatsebene sind nach Art. 104a Abs. 5 GG allerdings grundsätzlich durch dieselbe zu tragen. In Art. 104a Abs. 6 GG wird die Aufteilung von Kosten auf die Staatsebenen geregelt, die sich aus Verletzungen von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und länderübergreifenden Finanzkorrekturen der Europäischen Union ergeben. In bestimmten Fallkonstellationen stellt auch dies eine Ausnahme von Art. 104a Abs. 1 GG dar.

Weitere Mischfinanzierungstatbestände sind insbesondere in Art. 120 GG (Kriegsfolgelasten und Entschädigung von NS-Opfern), Art. 120a GG (Lastenausgleich), Art. 106 Abs. 8 GG (Ausgleichszahlungen des Bundes), Art. 106a GG (Bundeszuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr) und in Art. 143c GG (Kompensationszahlungen des Bundes) geregelt.⁴¹⁹ Auch bei sich überschneidenden Aufgabenbereichen wird eine jeweilige Mitfinanzierung der Staatsebenen als zulässig angesehen.⁴²⁰

Die skizzierten Ausnahmen von Art. 104a Abs. 1 GG werden durch Art. 104b GG wesentlich ergänzt. Die Norm wurde 2006 ins Grundgesetz eingefügt und 2009 modifiziert. Art. 104b GG ist *lex specialis* gegenüber Art. 104a Abs. 1 GG. Mit Blick auf den bereits erwähnten Art. 104a Abs. 5 GG gilt dies allerdings nur für Zweckausgaben, nicht für Verwaltungsausgaben. Hingegen ist Art. 104b GG den Gemeinschaftsaufgaben der Art. 91a-e GG nicht vorgängig. Die Normen können unabhängig voneinander und auch in den gleichen Sachbereichen

⁴¹⁶ Kirchhof, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, S. D25.

⁴¹⁷ BVerfGE 9, 305 (328); 14, 221 (234); 39, 96 (107).

⁴¹⁸ Werner, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 15.

⁴¹⁹ Vgl. Siekmann, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 630; Werner, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 16; vgl. zu Art. 143c GG 3.4.2.2. Werner rechnet auch die Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG zu den Mischfinanzierungen: Werner, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 16. Mit Blick auf die von Werner selbst konstatierte Zweckfreiheit dieser Mittel ist das wenig plausibel.

⁴²⁰ BVerwGW 81, 312 (314); Siekmann, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 632.

angewendet werden.⁴²¹ Dies ist potenziell beispielsweise für eine Förderung im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) und einer gleichzeitigen Förderung nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG relevant.

Die Kernfunktion des Art. 104b GG besteht darin, dass der Bund Ländern und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden unter bestimmten, nun darzustellenden Voraussetzungen Finanzhilfen gewähren kann. In solchen Fällen darf der Bund, die Grundregel des Art. 104a Abs. 1 GG durchbrechend, Aufgaben mitfinanzieren, für die er weder die alleinige noch eine partielle Verwaltungszuständigkeit besitzt.⁴²² Auf diese Konstellation – einem prinzipiellen Finanzierungsverbot für den Bund nach Art. 104a Abs. 1 GG und den als zu limitiert aufgefassten Ausnahmen von diesem Verbot nach Art. 104b GG in Bildung und Wissenschaft – bezieht sich der Begriff des „Kooperationsverbots“. *Seckelmann* weist zu Recht darauf hin, dass der Begriff irreführenderweise oft nur für Art. 104b Abs. 1 GG verwendet wird.⁴²³ Es ließe sich hinzufügen, dass der stark politisierte Begriff – ebenfalls irreführend – zuweilen auch auf die so wahrgenommene fehlende Bereichsweite der in Art. 91b GG geregelten Gemeinschaftsaufgaben bezogen wird. Diese uneinheitliche und verwirrende Begriffsverwendung hat nicht zur Qualität der Debatten um die s.g. „Aufhebung des Kooperationsverbots“ beigetragen.

3.4.2.1.2. Erfordernis einer Bundesgesetzgebungskompetenz

Finanzhilfen nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG sind auf Gebiete beschränkt, in denen der Bund über Gesetzgebungskompetenzen verfügt. Definitiv ausgeschlossen sind damit Finanzhilfen in Bereichen, die der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder unterfallen. Definitiv umfasst sind hingegen Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 GG. Diese Fallgruppe hat aber nur geringe, praktische Relevanz⁴²⁴: Der Bund besitzt in den Materien des Art. 73 GG überwiegend auch die Verwaltungszuständigkeit, weswegen Investitionen sowieso vom Bund zu tätigen sind.

⁴²¹ *Siekmann*, Art. 104b, Rn. 6. Zu möglichen, freiwilligen Ausschlussbestimmungen in Vereinbarungen nach Art. 91b GG, s. 4.1.3.

⁴²² Zu den tatsächlichen Finanzhilfen des Bundes im Jahr 2015: *Bundesfinanzministerium*, Finanzbericht 2015, S. 138f. Zum 2015 beschlossenen Kommunalinvestitionsförderungsfonds des Bundes, s.u. Vereinbarungen zu Bundesfinanzhilfen stützen sich auf eine Rahmenregelung zwischen Bund und Ländern zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F.: *Bundesregierung*, Grundvereinbarung Finanzhilfen.

⁴²³ *Seckelmann*, BKGG 91b, Rn. 3; *Seckelmann*, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 701.

⁴²⁴ *Butzer*, Art. 104b, Rn. 21.

Prinzipiell erfasst sind auch die Materien der konkurrierenden Gesetzgebung⁴²⁵ – sowohl diejenigen, die von Art. 72 Abs. 2 GG betroffen sind, als auch diejenigen, die dies nicht sind. Strittig ist für die erstgenannte Fallgruppe allerdings, ob die in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Voraussetzungen tatsächlich erfüllt sein müssen, damit der Bund eine Gesetzgebungskompetenz im Sinne des Art. 104b GG besitzt.⁴²⁶ Die Antwort auf diese Frage beeinflusst die Nutzbarkeit der Norm erheblich, auch und insbesondere im Wissenschaftsbereich (s. u.). Um die Voraussetzungen des Art. 104b GG zu erfüllen, ist es hingegen nicht notwendig, dass der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis auch Gebrauch macht.

Nach Art. 104b Abs. 1 Satz 2 GG darf der Bund lediglich „im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen“ Finanzhilfen auch ohne Gesetzgebungsbefugnis gewähren.⁴²⁷ Die Bestimmung wurde 2009 unter dem Eindruck der Wirtschafts- und Finanzkrise ins Grundgesetz eingefügt.⁴²⁸ Sie bildete die verfassungsrechtliche Absicherung des bereits zuvor verabschiedeten Zukunftsinvestitionsgesetzes von 2009, das wiederum eine Teilumsetzung des Konjunkturpakets II darstellte.⁴²⁹ Im Rahmen des Programms flossen erhebliche Mittel des Bundes an frühkindliche Einrichtungen, Schulen, Hochschulen sowie Weiterbildungs- und Forschungseinrichtungen.⁴³⁰ Mit der Einfügung der zuweilen als „Katastrophenparagrafen“ kritisierten Norm wurden auch solche Investitionen des Zukunftsinvestitionsgesetzes in die Bildungsinfrastruktur förderfähig, die nicht (wie ursprünglich vorgesehen und von der in 3.2. erwähnten Bundesgesetzgebungskompetenz wohl ermöglicht) auf eine energetische Sanierung öffentlicher Gebäude beschränkt blieben.⁴³¹ Eine allgemeine und dauerhafte Bildungs- oder Wissenschaftsfinanzierung kann hingegen nicht auf Art. 104b Abs. 1

⁴²⁵ *Hellermann*, Art. 104b, Rn. 46.

⁴²⁶ Contra: *Hellermann*, Art. 104a/Art. 104b, Rn. 352; *Hellermann*, Art. 104b, Rn. 46; *Pieroth*, Art. 104b, Rn. 3; *Siekmann*, Art. 104b, Rn. 31. Pro: *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 274f.

⁴²⁷ Eingehend zu dieser Ausnahme: *Siekmann*, Art. 104b, Rn. 35ff.

⁴²⁸ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 16/12410.

⁴²⁹ *Hellermann*, Art. 104b, 5, 14; *Wieland*, Ermöglichungsverfassung, S. 268.

⁴³⁰ *Seckelmann*, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 704; *Geis*, Büchse der Pandora, S. 312.

⁴³¹ Henneke kritisiert die Tatsache, dass die Verfassungsänderung unter dem Eindruck der als zu beschränkt wahrgenommenen Möglichkeiten des kurz zuvor verabschiedeten Konjunkturpakets stand und somit einen „in der Verfassungsgebung einzigartigen Fall von „learning by doing“ darstellte: *Henneke*, Art. 104b GG und Zukunftsinvestitionsgesetz, S. 169f. Auch die Neufassung des Art. 104b GG habe aber keine belastbare Grundlage für Finanzhilfen des Bundes im Schulbereich geboten. Vgl. *Seckelmann*, Heraus aus der Entflechtungsfalle!, S. N4; *Seckelmann*, Föderalismusreform III?, S. 248 Vgl. auch die Kritik der Grünen, die von einer „Umgehung der Verfassung“ sprachen: *Grüne-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/8902, S. 2.

Satz 2 GG gestützt werden, auch nicht unter dem Schlagwort des „Bildungsnotstands“.⁴³²

Zu fragen ist allerdings, ob Art. 104b Abs. 1 GG jenseits der Regelung für Notsituationen für die Bildungs- oder Wissenschaftsfinanzierung nutzbar wäre. Wie dargestellt hat der Bund in der allgemeinen Bildung nur wenige, kaum bedeutsame Gesetzgebungsbefugnisse. Die Möglichkeiten für Finanzhilfen in diesem Bereich sind deshalb von vornherein begrenzt.⁴³³ Zu erwähnen ist allerdings das Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen von 2015 und dem darin vorgesehenen, mit 3,5 Mrd. Euro ausgestatteten „Sondervermögen Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ des Bundes.⁴³⁴ Das Gesetz benennt u.a. Investitionen mit Schwerpunkt Bildungsinfrastruktur als möglichen Förderbereich. Im Schulbereich wird hierbei – wiederum auf die genannte Gesetzgebungskompetenz des Bundes abhebend – die „energetische Sanierung von Einrichtungen“ als förderfähig identifiziert.⁴³⁵ Nicht nur dieser eng geschnittene Förderbereich, auch die Beschränkung auf Investitionen in finanzschwachen Kommunen erhellen, dass das Bundesprogramm nicht auf eine Mitfinanzierung des schulischen Regelbetriebs abzielt.⁴³⁶ In der außerschulischen Bildung und Weiterbildung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG) hingegen hat der Bund sachlich direkt einschlägige Gesetzgebungskompetenzen. In diesen Bereichen steht zumindest *diese* Bedingung des Art. 104b GG Finanzhilfen nicht im Wege.

Anders gelagert ist der Fall in der Wissenschaft. Wie dargestellt besitzt der Bund hier durchaus Gesetzgebungsbefugnisse. Die Kompetenz für die wissenschaftliche Forschung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG wird aber von Art. 72 Abs. 2 GG erfasst. Damit wird die oben aufgeworfene Frage relevant, ob die in Art. 72 Abs. 2 GG niedergelegte und vom Bundesverfassungsgericht strikt ausgelegte Anforderlichkeit für eine Bundesgesetzgebung nachgewiesen werden muss, damit die Voraussetzungen des Art. 104b GG erfüllt sind. Dies ist zumindest als Unsicherheitsfaktor anzusehen und dürfte zur Zurückhaltung des Bundes beigetragen haben, Finanzhilfen für diesen Bereich zu erwägen.

⁴³² Wieland, Ermöglichungsverfassung, S. 272.

⁴³³ Seckelmann, Konvergenz und Entflechtung, S. 77.

⁴³⁴ BGBl. 2015 I, S. 974f. Das Gesetz stützt sich auf Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG. Die Bundesfinanzhilfen sollen also unterschiedliche Wirtschaftskraft im Bundesgebiet ausgleichen (s.u.).

⁴³⁵ BGBl. 2015 I, S. 974f., § 3 2.

⁴³⁶ Zu den im Oktober 2016 gefassten Beschluss, Bundesfinanzhilfen für Investitionen in den kommunal getragenen Schulbereich zu ermöglichen, s. 2.3.4.

Hinsichtlich der Bundeskompetenz für Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG greift Art. 72 Abs. 2 GG hingegen nicht. Die Bedingung des Art. 104a Abs. 1 Satz 1 GG wäre also erfüllt und würde beispielsweise Bundesfinanzhilfen zur Erhöhung der Zulassungszahlen an Länderhochschulen nicht verhindern.⁴³⁷ Dennoch wurden auch für diesen Bereich in der jüngeren Vergangenheit keine Investitionshilfen erwogen. Dies hängt mit den gleich darzulegenden, weiteren Voraussetzungen des Art. 104b GG zusammen.

3.4.2.1.3. Investitionszwecke und weitere Bedingungen

Art. 104b GG stellt weitere, anspruchsvolle Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen auf. Die Hilfen müssen zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG), zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet (Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG) oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums (Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG) erforderlich sein. Jede dieser drei Voraussetzungen ist weit gefasst, stützt sich auf wenig scharfe Rechtsbegriffe⁴³⁸ und erlaubt es, eine Vielzahl von Mittelbestimmungen darunter zu fassen. Bereits deshalb steht dem Bundesgesetzgeber bei der Normnutzung ein gewisser Beurteilungsspielraum zu.⁴³⁹ Erforderlich ist eine Hilfe nur dann, wenn sie notwendig ist, um den angestrebten Zweck zu erfüllen oder jedenfalls die Chance auf die Zweckerreichung erkennbar zu erhöhen.⁴⁴⁰ Ist eine Hilfe bloß hinreichend für die Zweckerreichung, d.h. nicht alternativlos, dann ist sie nicht erforderlich. Die Erforderlichkeit einer Finanzhilfe – und damit die diesbezügliche Ermessensentscheidung des Bundes – ist justiziabel.⁴⁴¹

Argumentativ kaum leistbar ist der Nachweis, Finanzhilfen für Bildungs- und Wissenschaftszwecke seien zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen

⁴³⁷ CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen, BT-Drucks. 16/813, S. 19; Siekmann, Art. 104b, Rn. 34; Knies zitiert in: Butzer, Art. 104b, Rn. 14.

⁴³⁸ Pieroth, Art. 104b, Rn. 5. Zum Begriff des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“: BVerfGE 79, 311 (338). Meyer und Hellermann kritisieren, mit diesen Zielen würden gerade Notfälle nicht erfasst, in denen Finanzhilfen des Bundes unabweisbar nötig seien, etwa Naturkatastrophen: Meyer, Föderalismusreform 2006, S. 273; Hellermann, Art. 104a/Art. 104b, Rn. 355. In solchen Fällen entfele zwar die Erfordernis einer Bundesgesetzgebungskompetenz, nicht aber die übrigen Voraussetzungen des Art. 104b GG.

⁴³⁹ Siekmann, Art. 104b, Rn. 23. Hinsichtlich der Altregelung des Art. 104a Abs. 4 GG a.F.: Seeger, Finanzierung von Länderaufgaben, S. 785.

⁴⁴⁰ Vgl. die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG, aber auch die des Art. 91a GG.

⁴⁴¹ BVerfGE 39, 96 (108); vgl. Jauch, Wissenschaftsförderung, S. 133.

Gleichgewichts erforderlich.⁴⁴² Überdies können zu diesem Zweck gewährte Investitionshilfen schon aus Gründen der Logik nicht auf Dauer gestellt werden.⁴⁴³ Diese Einschränkung würde von vornherein eine langfristige und damit sinnvolle Wissenschaftsfinanzierung konterkarieren.

Hingegen lässt sich in bestimmten Fällen argumentieren, Bildungs- oder Wissenschaftsfinanzhilfen seien zur Herstellung gleichwertiger Wirtschaftsverhältnisse erforderlich. So begründet wurde das erwähnte Investitionsprogramm des Bundes von 2015, das auch Investitionen mit Schwerpunkt Bildungsinfrastruktur vorsieht (s.o.). Dann allerdings können Investitionen weder flächendeckend noch räumlich ad libitum eingesetzt werden, sondern nur dort, wo sie zur Erreichung des Zieles notwendig sind. Folgerichtig beschränkt sich das tatsächliche Bundesprogramm auf die Förderung von finanzschwachen Kommunen. Diese in der Logik der Bestimmung liegende Ungleichbehandlung von Regionen oder Ländern steht nicht im Widerspruch zum föderativen Gleichbehandlungsgebot, das auch Art. 104b GG überwölbt.⁴⁴⁴ Denn die Pflicht des Bundes zur Gleichbehandlung der Länder gilt hinsichtlich der Anwendung der Verfassungsregeln, die ja selbst durchaus eine Ungleichbehandlung vorsehen können. Ausgeschlossen sind nur verfassungsrechtlich nicht begründbare Ungleichbehandlungen, die etwa aus politischen Motiven erwachsen. Auch bei Rückgriff auf Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG impliziert das Ziel der Finanzhilfe aber ihre Endlichkeit: Eine Daueralimentation von Bildungs- oder Wissenschaftseinrichtungen ist auf dieser Grundlage nicht möglich.

Finanzhilfen des Bundes im Bildungs- und Wissenschaftsbereich auf Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG zu stützen, scheint prima facie der aussichtsreichste Weg. Die im Vergleich zu Nr. 1 und Nr. 2 begrifflich weite und tatbestandlich noch unschärfere Bedingung impliziert keine zeitliche und räumliche Begrenzung der Finanzhilfen. Langfristige und räumlich nicht eingeschränkte Finanzhilfen sind nicht von vornherein ausgeschlossen.⁴⁴⁵ Einer entsprechenden Nutzung des Art. 104b GG stehen allerdings die weiteren, nun darzustellenden Voraussetzungen der Norm entgegen.

⁴⁴² Meyer, *Föderalismusreform* 2006, S. 273.

⁴⁴³ Hellermann, Art. 104b, Rn. 33; Siekmann, Art. 104b, Rn. 24.

⁴⁴⁴ BVerfGE 86, 148 (267ff.); 39, 96 (119); 41, 291 (308); vgl. *Bundesregierung*, Grundvereinbarung Finanzhilfen, § 7; *Länder*, Systematisierung der Kulturförderung, S. 7. Nach Pieroth sind sogar Finanzhilfen für ein „Einzelprojekt mit einem Land“ möglich: Pieroth, Art. 104b, Rn. 7.

⁴⁴⁵ Hellermann, Art. 104b, Rn. 39. Grundsätzlich zweifelnd, ob eine Förderung im Kultur- und Bildungsbereich mit den Förderzielen des Art 104b GG vereinbar ist: Siekmann, Art. 104b, Rn. 15.

Nach Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG sind Finanzhilfen nur für „besonders bedeutsame Investitionen“ zulässig. Verschiedene Definitionen des Begriffs der besonderen Bedeutsamkeit sind versucht worden.⁴⁴⁶ Man mag darüber streiten, ob diese Definitionsversuche gelingen. *Meyer* ist der Auffassung, der Begriff habe kaum eingrenzenden Charakter; er gehöre zum bei der Föderalismusreform übrig gebliebenen „Verfassungsmüll“⁴⁴⁷. Ohne den Nachweis führen zu können, soll hier allerdings von der Möglichkeit einer brauchbaren Definition ausgegangen werden.

Unabhängig von dieser Frage sind Finanzhilfen jedenfalls auf Investitionsvorhaben beschränkt, was u.a. Finanzinvestitionen wie Darlehen ausschließt⁴⁴⁸. Auch Hilfen für konsumtive Ausgaben, etwa den Betrieb von Bildungs- oder Wissenschaftseinrichtungen, sind nicht erfasst.⁴⁴⁹ Die Verwendung des Begriffs der „Hilfe“ zeigt an, dass der Bund immer nur einen Beitrag zu den Länderinvestitionen leisten, nicht aber die volle Finanzierung übernehmen darf.⁴⁵⁰ Beide Bedingungen würden eine sinnvolle Nutzung in Bildung und Wissenschaft zumindest erheblich erschweren.

Vor diesem Hintergrund kann die vielfach vorgetragene Auffassung, der 2007 beschlossene Hochschulpakt hätte auf Art. 104b GG gestützt werden können⁴⁵¹, nicht überzeugen. Denn die Mittel des Hochschulpakts, der ja dann explizit auf Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. gestützt wurde, wurden auch für nicht-investive Zwecke verwendet, etwa für Personalausgaben. In einem Entschließungsantrag von 2006 sprechen Union und SPD wohlweislich von der

⁴⁴⁶ Der verfassungsändernde Gesetzgeber von 1969 stellt fest: „[Es] muß sich um Investitionen ´von besonderer Art und Bedeutung´ handeln. Durch diese Einschränkung wird klargestellt, daß sie „in Ausmaß und Wirkung ein besonderes Gewicht haben müssen“: *Bundesregierung*, BT-Drucks. V/2861, Tz. 297; vgl. BVerfGE 39, 96 (115). Nach Henneke übersteigen besonders bedeutsame Investitionen „in der Summe den Rahmen normaler Landes- und Kommunalvorhaben“ und zeichnen sich durch überregionale Zusammenhänge, Langfristigkeit der Aufgabenstellung und hohen Kostenaufwand aus: *Henneke*, Art. 104b GG und Zukunftsinvestitionsgesetz, S. 169. *Siekmann* verweist darauf, dass besondere Bedeutung nicht allein auf das finanzielle Volumen abhebt: *Siekmann*, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 637.

⁴⁴⁷ *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 273.

⁴⁴⁸ *Siekmann*, Art. 104b, Rn. 14.

⁴⁴⁹ *Wieland*, BT-Drucks. 17(18)265c, S. 3. A.A. ist *Meyer*, der nicht langfristig angelegte Personalkosten zu den Investitionen zählen und insoweit einen anderen Investitionsbegriff als den des Art. 115 GG anlegen will: *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 271. Lege man den Begriff des Art. 115 GG zugrunde, werde die Flexibilität von Finanzhilfen in ungünstiger Weise eingeschränkt. Vgl. die Darstellung in: *Butzer*, Art. 104b, Rn. 17. Kritisch zum Investitionsbegriff des Art. 115 GG an sich: *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 154.

⁴⁵⁰ *Hellermann*, Art. 104b, Rn. 24; *Siekmann*, Art. 104b, Rn. 9.

⁴⁵¹ *Hellermann*, Art. 104b, Rn. 47; *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 270, 277; *Seckelmann*, Heraus aus der Entflechtungsfalle!, S. N4; *Schwarz*, Finanzierung von Bildung und Erziehung, S. 289; *Butzer*, Art. 104b, Rn. 23; *Siekmann*, Art. 104b, Rn. 34; *Nolte*, Zuständigkeit des Bundes, S. 90. *Schlegel* spricht hingegen von einer „unsicheren, rechtlichen Grundlage“, die der Hochschulpakt ohne Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. gehabt hätte: *Schlegel*, Auswirkungen der Föderalismusreform, S. 58.

„Möglichkeit eines Hochschulpakts“⁴⁵², der mit einem gegenüber der damaligen Entwurfsfassung erweiterten Art. 104b Abs. 1 GG abgesichert werden könne, sowie der damit gegebenen Möglichkeit von „investiven Finanzmitteln“ im Hochschulbereich. Es folgt der Hinweis auf den damals ebenfalls neuen Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F., der „auch im nicht-investiven Bereich“ Fördermöglichkeiten im Hochschulbereich eröffne. Den Fraktionen war somit klar, dass der Hochschulpakt nicht – jedenfalls nicht in seiner Gesamtheit und in der damals vorgesehenen Form – auf den neuen Art. 104b GG hätte gestützt werden können. Im Übrigen reichte auch die erforderliche Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG deutlich weniger weit als der Förderbereich des tatsächlichen Hochschulpakts (s. 4.6.2.2.).

Nach Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG regeln ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder eine Verwaltungsvereinbarung sowie die Haushaltsgesetzgebung des Bundes die Details der Finanzhilfen. Im Gesetz oder der Vereinbarung muss „alles Wesentliche“⁴⁵³ geregelt sein, etwa Art und Zweck der Investitionen, Höhe der jährlichen Bundesmittel und des Bundesanteils an den Gesamtinvestitionen, Laufzeit, Verteilungsmechanismus und Überprüfungsmodalitäten.⁴⁵⁴ Eine nur vom Bund getroffene Regelung ist ausgeschlossen, die Länder wirken stets daran mit.

Mit der Gewährung von Finanzhilfen darf der Bund weder eigene Investitionspläne aufstellen noch bei der Auswahl von vorliegenden Investitionsplänen mitbestimmen. Auch die Auswahl der mit den Mitteln finanzierten Einzelmaßnahmen obliegt den Ländern, die auch die alleinigen Mittelempfänger sind.⁴⁵⁵ Dies gilt auch dann, wenn Investitionen der Kommunen oder Dritter gefördert werden sollen.⁴⁵⁶ Der Bund hat lediglich eine Ausschlusskompetenz in der Weise, dass er Einzelmaßnahmen in den Länderinvestitionsprogrammen von der Förderung ausschließen kann, wenn sie die materiellen und verfahrenstechnischen Bedingungen des Art. 104b GG nicht erfüllen.⁴⁵⁷

⁴⁵² CDU/CSU und SPD - Bundestagsfraktionen, BT-Drucks. 16/2052, S. 7, meine Hervorhebung. Wortgleich: Rechtsausschuss, BT-Drucks. 16/2069, S. 42.

⁴⁵³ BVerfGE 36, 96 (116).

⁴⁵⁴ Vgl. Pieroth, Art. 104b, Rn. 4; Siekmann, Art. 104b, Rn. 39; Bundesregierung, Grundvereinbarung Finanzhilfen.

⁴⁵⁵ BVerfGE 39, 96 (115, 117f.); Siekmann, Art. 104b, Rn. 9; Keller, Einfluß des Bundes, S. 847f. Vgl. aber die im Oktober 2016 von den Regierungschefs von Bund und Ländern grundsätzlich beschlossene Stärkung der Steuerungsrechte des Bundes bei Finanzhilfen, s. 2.3.4.

⁴⁵⁶ BVerfGE 39, 96 (115ff.); 41, 291 (313); 86, 148 (268). Die Länder dürfen Mittel an Dritte vergeben, wenn eine Investitionsförderung beabsichtigt ist: BVerfGE 83, 363 (381).

⁴⁵⁷ BVerfGE 39, 96 (118); 41, 291 (313).

In ähnlicher Weise dürfen Finanzhilfen auch nicht konditioniert sein, d.h. an formale Einvernehmens-, Zustimmungs- oder Genehmigungsvorbehalte, Einspruchsrechte oder Dotationsauflagen gebunden werden. Eng begrenzte Ingerenzrechte stehen dem Bund nur im Fall der Haushaltsnotlage eines Landes zu.⁴⁵⁸ Nach dem Gebot der Bundestreue ist das betroffene Land in einem solchen Fall zur Umsetzung eines Haushaltssanierungsprogramms verpflichtet. Dem gleichen Prinzip folgend, sind Hinweise und Anregungen des Bundes von den Ländern generell, allerdings ohne Bindewirkung zu berücksichtigen.⁴⁵⁹

Trotz dieser dem Schutz der Länder dienenden Regelungen kann der Bund Finanzhilfen mit einer indirekten Sachsteuerung verbinden.⁴⁶⁰ Dies liegt zunächst darin begründet, dass die als Kann-Vorschrift gestaltete Norm nach politischem Ermessen aktiviert werden kann. Nur in Ausnahmefällen kann sich das Ermessen zur Pflicht verdichten – dann nämlich, wenn die Investitionen von hoher Dringlichkeit oder Relevanz für wichtige Allgemeininteressen, die in Nr. 1-3 benannten Ziele oder die Abwendung einer Haushaltsnotlage sind.⁴⁶¹ Hinzu kommt die ebenfalls vom Bund maßgeblich mitzubestimmende, für die Länder verbindliche Festlegung der Investitionsbereiche. Wie dargestellt sind Bundesfinanzhilfen aufgabenbezogene Finanztransfers.⁴⁶² Diese Konstellation versetzt den Bund in eine machtvolle Position, die zwar keine feinkörnige, aber durchaus eine weitreichende inhaltliche Steuerung zulässt. Diese Einflussmöglichkeiten werden in der Literatur ebenso kritisiert wie die Steuerung von Ländermitteln durch Ko-Finanzierungspflichten.⁴⁶³

Zu unterstreichen ist allerdings, dass ein solcher Bundeseinfluss stets begrenzt ist. Eine systematische, planvolle und praktikable Steuerung ist kaum möglich. Denn aus der Gewährung von Finanzhilfen erwächst gerade keine Verwaltungsmitzuständigkeit des Bundes für die Investitionsbereiche oder für (irgendwelche) Aufgaben der Länder. Art. 104b GG schafft lediglich eine „Finanzierungskompetenz

⁴⁵⁸ BVerfGE 39, 96 (120); 41, 291 (313); 86, 148 (268); *Pfost/Franz*, Mischfinanzierungen, S. 351.

⁴⁵⁹ BVerfGE 39, 96 (121); 41, 291 (312); *Piero*th, Art. 104b, Rn. 10.

⁴⁶⁰ *Löwer*, BT-Drucks. 18(18)48i, S. 5. Vgl. die Diskussion in: *Butzer*, Art. 104b, Rn. 6.

⁴⁶¹ BVerfGE 39, 96 (113); *Hellermann*, Art. 104b, Rn. 51; *Piero*th, Art. 104b, Rn. 9.

⁴⁶² Das BVerfG hat klargestellt, dass die Mittel von den Ländern nicht in beliebiger Weise verwendet werden können: BVerfGE 39, 96 (115); 86, 148 (268).

⁴⁶³ Zum Bundeseinfluss: *Siekmann*, Art. 104b, Rn. 2; *Engels*, Stellungnahme für Rechtsausschuss, S. 6. Zum Problem der Ko-Finanzierung: *Henneke*, Art. 104b GG und Zukunftsinvestitionsgesetz, S. 168; *Schwarz*, Finanzierung von Bildung und Erziehung, S. 289; MdB Rossmann in: *Schulz*, Interview Rossmann. Vgl. auch die damalige Diskussion um das Dotationswesen, s. 2.2.2.

des Bundes für fremde Aufgaben“⁴⁶⁴. Dieser Umstand unterscheidet Finanzhilfen fundamental von Gemeinschaftsaufgaben, die eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung durch Bund und Länder darstellen. Darin liegt auch begründet, dass Art. 104b GG das in Art. 104a Abs. 1 GG normierte Lastenverteilungsprinzip durchbricht, während die Finanzierungen nach Art. 91a-b GG dies nicht tun. Diese Einschränkung macht Finanzhilfen als regelmäßiges Gestaltungsinstrument des Bundes für die Wissenschaftsfinanzierung prinzipiell wenig attraktiv.

Weitere Restriktionen kommen hinzu. Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG bestimmt, dass die Bundesmittel befristet zu gewähren sind und ihre Verwendung regelmäßig zu überprüfen ist.⁴⁶⁵ Dies schließt mehrjährige Finanzhilfen zwar nicht aus, dauerhafte dagegen schon.⁴⁶⁶ Die umstandslose Neuauflage einer Finanzhilfe wäre als Umgehungstatbestand zu qualifizieren und daher nicht zulässig.⁴⁶⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass Finanzhilfen kein Dauerkorrektiv eines nicht ausreichenden, regulären Finanzausgleichs sein dürfen.⁴⁶⁸ In diesem Sinne weist *Hellermann* darauf hin, dass Finanzhilfen lediglich eine „Komplementärfunktion“ hinsichtlich der Verteilung der Gemeinschaftssteuern und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nach Art. 106 und Art. 107 GG zukommt.⁴⁶⁹

Schließlich bestimmt Art. 104b Abs. 2 Satz 3 GG, dass Investitionshilfen „im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten“ sind. Dies soll den Druck auf eine effektive Mittelverwendung hoch halten.⁴⁷⁰ Zusammen genommen verhindern Befristung und Degressivität dauerhafte, gleichbleibende oder aufwachsende Mittelflüsse. Eine sinnvolle Regelförderung von Maßnahmen in Bildungs- oder Wissenschaft ist auch aus diesem Grund kaum möglich. Zum Ausnahmecharakter von Finanzhilfen passt schließlich das in Art. 104b Abs. 3 GG geregelte Recht von Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat, über die durchgeführten Maßnahmen und ihren Erfolg unterrichtet zu werden. Als Empfänger der Finanzhilfen sind die Länder verpflichtet, als „Erfolgskontrolle“⁴⁷¹ die entsprechenden Auskünfte zu

⁴⁶⁴ Meyer, Föderalismusreform 2006, S. 268; vgl. *Hellermann*, Art. 104b, Rn. 9.

⁴⁶⁵ Maßgeblich zu den Prüfkompetenzen des Bundes hierbei: BVerfGE 127, 165 (1).

⁴⁶⁶ „Nicht über zwei Legislaturperioden hinaus“: *Pieroth*, Art. 104b, Rn. 8.

⁴⁶⁷ Meyer, Föderalismusreform 2006, S. 278. A.A. ist Butzer, der die Gewährung einer „zweiten“ Finanzhilfe für denselben Förderzweck für zulässig erachtet: *Butzer*, Art. 104b, Rn. 27.

⁴⁶⁸ BVerfGE 39, 96 (108ff.); vgl. *Pieroth*, Art. 104b, Rn. 2.

⁴⁶⁹ *Hellermann*, Art. 104b, Rn. 11; vgl. auch *Bundesregierung*, Grundvereinbarung Finanzhilfen, Präambel, (2).

⁴⁷⁰ *Hellermann*, Art. 104b, Rn. 69.

⁴⁷¹ CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen, BT-Drucks. 16/813, S. 20.

erteilen. Das Unterrichtsrecht flankiert die Überprüfungserfordernis nach Art. 104b Abs. 2 Satz 2 GG und soll die Mittelflüsse transparent gestalten.⁴⁷²

Insgesamt betrachtet lässt das Instrument der Finanzhilfen keine dauerhafte und systematische Bundesmitfinanzierung der überwiegend den Ländern zukommenden Bildungs- und Wissenschaftsaufgaben zu.⁴⁷³ Dieser Umstand erhöht die Bedeutung der Gemeinschaftsaufgaben. Das Verfassungsinstitut bietet dem Bund die einzige Möglichkeit, inhaltlich und finanziell an Länderaufgaben im Wissenschafts- und Hochschulbereich mitzuwirken.⁴⁷⁴

3.4.2.1.4. Vergleich zur Vorgängerregelung

In der Föderalismusreform 2006 wurde die Regelung zu den Finanzhilfen, die bis dahin in Art. 104a Abs. 4 GG a.F. verankert war, in den eigenständigen Art. 104b GG überführt.⁴⁷⁵ Auf Art. 104a Abs. 4 GG a.F. gründeten Teile der Gemeindeverkehrsfinanzierung, die Förderung städtebaulicher Maßnahmen, die soziale Wohnungsbauförderung, Maßnahmen im Rahmen der Konjunkturprogramme, Maßnahmen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost und Investitionsprogramme im Bildungsbereich. Das milliardenschwere Ganztagschulprogramm der rot-grünen Bundesregierung von 2004⁴⁷⁶ stützte sich ebenfalls auf Art. 104a Abs. 4 GG a.F.⁴⁷⁷ Ob zu Recht, wird in der Literatur teilweise bezweifelt.⁴⁷⁸

Bereits Art. 104a Abs. 4 GG a.F. enthielt die Erforderlichkeitsbedingung des Art. 104b GG, die drei Investitionszwecke sowie die beschriebenen Verfahrensregelungen.⁴⁷⁹ Auch vor 2006 mussten Finanzhilfen „für besonders bedeutsame Investitionen“ bestimmt sein. Somit war es schon damals kaum

⁴⁷² Siekmann, Art. 104b, Rn. 44.

⁴⁷³ Vgl. aber die im Oktober 2016 vereinbarte Erweiterung der Bundesfinanzhilfekompetenz für finanzschwache Kommunen im Bereich kommunaler Bildungsinfrastruktur, s. 2.3.4.

⁴⁷⁴ Henneke, Art. 91b, Rn. 25; Meyer, Zukunft des Wissenschaftssystems, S. 13; Wieland, BT-Drucks. 17(18)265c, S. 2; Wieland, Ermöglichungsverfassung, S. 270.

⁴⁷⁵ Für die Fortgeltung der auf altem Recht fußenden Finanzhilfen ist der ebenfalls 2006 eingefügte Art. 125c Abs. 2 Satz 1-2 einschlägig, s. 3.4.2.2. Die beschränkenden Effekte des neuen Art. 104b GG wurden damit nur für die ab 2006 beschlossenen Finanzhilfen wirksam: Butzer, Art. 104b, Rn. 2.

⁴⁷⁶ Bund/Länder, Verwaltungsvereinbarung „Zukunft Bildung und Betreuung“.

⁴⁷⁷ A.A. ist Guckelberger, nach der das Ganztagschulprogramm auf die bis 2006 gültige Altfassung des Art. 91b GG gestützt wurde: Guckelberger, Bildungsevaluation als Gemeinschaftsaufgabe, S. 271; vgl. Seckelmann, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 702.

⁴⁷⁸ Zweifelnd: Ennuschat, Föderalismusreform, S. 121; Häde, Föderalismusreform, S. 936. Nach Huber operierte das Programm an der „Grenze des offensichtlichen Verfassungsbruchs“: Huber, Klare Verantwortungsteilung, S. D24.

⁴⁷⁹ Hellermann, Art. 104a/Art. 104b, Rn. 349.

möglich, dass der Bund den Betrieb von Bildungs- oder Wissenschaftseinrichtungen auf diesem Weg querfinanzierte. *Henneke* weist deshalb zu Recht auf die Legende vom „plötzlich eingeführten Kooperationsverbot“ hin: „Da es ein Kooperationsgebot oder auch nur eine bloße (finanzielle) Kooperationsbefugnis zwischen Bund und Ländern niemals gab, konnte es auch nicht zu einer Abschaffung, die es ihrerseits wieder zu beseitigen gilt, kommen.“⁴⁸⁰

Die zentrale Veränderung gegenüber der Altfassung besteht darin, dass der Bund für die Gewährung von Finanzhilfen nach Art. 104b GG eine Gesetzgebungskompetenz für den Investitionsbereich haben muss. Erklärtes Ziel dieser verschärfenden Bedingung war es, Ingerenzen des Bundes in Kompetenzbereiche der Länder zu verhindern. Dabei wurden im Kulturbereich die „größten Entflechtungserträge“⁴⁸¹ gesehen. Insbesondere bisherige Bundesinitiativen im Bildungsbereich wie das Ganztagschulprogramm sollten künftig ausgeschlossen werden.⁴⁸² Die Verengung der Reichweite der Finanzhilfen ist allerdings im Zusammenhang mit den 2006 partiell erweiterten Kooperationsmöglichkeiten des Art. 91b GG zu sehen (s. 2.2.3.).

Auch die Befristung, Degressivität und Überprüfungspflicht von Finanzhilfen unterscheiden Art. 104b GG von der Vorgängerregelung, die noch langfristige, in der Höhe gleichbleibende Mittelflüsse zuließ. Diese verschärfenden Vorschriften entsprachen ebenfalls der Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers. Art. 104b GG Abs. 2 Satz 2-3 GG, so die Gesetzesbegründung, dienen der „Vermeidung von schematisch verfestigten Förderungen“⁴⁸³.

Insgesamt waren die 2006 vorgenommenen Veränderungen am Institut der Finanzhilfen erheblich und haben deren Nutzungsmöglichkeit drastisch eingeschränkt. Genau dies strebte der verfassungsändernde Gesetzgeber an. Intendiert war ein fundamentaler Funktionswandel der Investitionshilfen: Das „Instrument der Finanzhilfen des Bundes [soll] auf seine eigentliche Zielrichtung,

⁴⁸⁰ *Henneke*, BT-Drucks. 17(18)334a, S. 3f.; vgl. *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 239.

⁴⁸¹ *Hellermann*, Art. 104a/Art. 104b, Rn. 353. Zum strittigen Verlauf der Verhandlungen über die Art der zu fordernden Bundesgesetzgebungszuständigkeit: *Ennuschat*, Föderalismusreform, S. 123. Nach *Meyer* ging die Einfügung der Bedingung wesentlich auf den damaligen hessischen Ministerpräsidenten Roland Koch zurück, der den Einfluss des Bundes in Schule und Hochschule maximal beschneiden wollte: *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 274.

⁴⁸² *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 19; *Scharpf*, *Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle*, S. 112; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 2, 15; *Siekman*, Art. 104b, Rn. 32; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 26; *Hellermann*, Art. 104b, Rn. 4, 47; *Schlegel*, *Auswirkungen der Föderalismusreform*, S. 49. Vgl. auch *Butzer*, der weitere Beispiele für ab 2006 unzulässige Bundesfinanzhilfen nennt: *Butzer*, Art. 104b, Rn. 23.

⁴⁸³ *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 19; vgl. *Hellermann*, Art. 104a/Art. 104b, Rn. 354.

Bundesmittel gezielt und flexibel zur Behebung konkreter Problemlagen einzusetzen, zurückgeführt [werden]“⁴⁸⁴. Bundesfinanzhilfen sollten nur noch klar problembezogene Ausnahmen vom Lastentragungsgrundsatz darstellen, während die Vorgängerregelung noch als Modifikation des vertikalen Finanzausgleichs aufgefasst wurde.⁴⁸⁵

3.4.2.2. Kompensationsleistungen nach Art. 143c GG

Der 2006 ins Grundgesetz eingefügte Art. 143c GG ist eine Übergangsregelung für die damals abgeschafften Gemeinschaftsaufgaben (Hochschulbau und Bildungsplanung) sowie Finanzhilfen des Bundes (Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden und soziale Wohnraumförderung). In Art. 143c Abs. 1 Satz 1 GG ist die Rechtspflicht des Bundes geregelt, den Ländern von 2007 bis längstens 2019 eigene Haushaltsmittel für diese wegfallenden Mittelflüsse zukommen zu lassen.⁴⁸⁶ Ebenfalls bestimmt werden Mittelvolumina, Auszahlungsmodalitäten, Zweckbindung und Überprüfungsmechanismen. Die Norm stellt ebenfalls eine Ausnahme vom Lastentragungsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG dar. Das Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz, kurz: EntflechtG) ist die einfachgesetzliche Umsetzung des Art. 143c GG und war als Art. 13 im Föderalismusreform-Begleitgesetz enthalten.⁴⁸⁷

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch Art. 125c GG. Der erste Absatz dieser ebenfalls 2006 ins Grundgesetz eingefügten Norm regelt das Außerkrafttreten desjenigen Rechts zu Ende 2006, das auf Basis von Art. 91b Satz 1 GG a.F. und Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. (also die die Bildungsplanung und den Hochschulbau betreffenden Ziffern) erlassen wurde. Außer Kraft traten insbesondere das Hochschulbauförderungsgesetz und alle sich darauf stützenden Planungen, die über 2006 hinausreichten. Art. 125c Abs. 2 Satz 1 GG regelt in analoger Weise das Außerkrafttreten der Regelungen zu Finanzhilfen in den Bereichen der

⁴⁸⁴ CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen, BT-Drucks. 16/813, S. 19. Vgl. „Domestizierung [der] Mitfinanzierungsmöglichkeit des Bundes“: Meyer, Föderalismusreform 2006, S. 243. Vgl.: „Strauß von Regulativen [...], um unreflektierte Verewigung [...] zu verhindern“: Butzer, Art. 104b, Rn. 26. Ebenso: Vermeidung einer „Institutionalisierung und Petrifizierung von Finanzhilfen“: Schwarz, Finanzierung von Bildung und Erziehung, Rn. 289.

⁴⁸⁵ BVerfGE 39, 96 (112); vgl. Hellermann, Art. 104a/Art. 104b, Rn. 356; Henneke, Art. 104b GG und Zukunftsinvestitionsgesetz, 168. Kritisch zu dieser Funktion der Finanzhilfen: Werner, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 27; Siekmann, Art. 104b, Rn. 7.

⁴⁸⁶ Die Norm wurde einer ursprünglich zum Kompensationszweck vorgesehenen Veränderung der Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3-4 GG vorgezogen: Butzer, Art. 104b, Rn. 31.

⁴⁸⁷ BGBl. 2006 I Nr. 42, S. 2098ff.

Gemeindeverkehrsfinanzierung und der sozialen Wohnraumförderung. Nach Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG gelten alle übrigen auf Art. 104a Abs. 4 GG a.F. gestützten Finanzhilfen (also solche, die sich nicht auf Gemeindeverkehrsfinanzierung und Wohnraumförderung beziehen) sowie die besonderen Bundesprogramme nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bis 2019 fort.⁴⁸⁸ In diese Kategorie fiel insbesondere das Ganztagschulprogramm.⁴⁸⁹

Art. 143c GG ist als finanzielle Kompensation für die Länder gedacht. Die Norm kann als „Nebenfinanzausgleich“⁴⁹⁰ gesehen werden. Die Höhe der an die Länder fließenden Mittel ist nach Art. 143c Abs. 1 Satz 2 GG zunächst bis Ende 2013 festgelegt. Sie wird aus den durchschnittlichen jährlichen Bundeszahlungen zwischen 2000 und 2008 berechnet. Nach Art. 143c Abs. 3 Satz 3 GG werden die Mittel nicht auf die im Rahmen des bis 2019 geltenden Solidarpakts II fließenden Bundesmittel angerechnet (s.g. „Korb II“). Die Verteilung dieses Gesamtvolumen auf die Länder richtet sich nach den bisherigen Anteilen der Länder an den Bundesmitteln im Zeitraum von 2000 bis 2003 (Art. 143c Abs. 2 Nr. 1 GG). Diese Verteilregel wird in § 4 des EntflechtG in Prozentzahlen übersetzt. Sie wurde einer Verteilung nach dem Königsteiner Schlüssel vorgezogen, um die neuen Länder stärker zu berücksichtigen.⁴⁹¹

Bis 2013 betrug das Gesamtvolumen der an die Länder fließenden Kompensationsmittel knapp 2567 Mio. Euro pro Jahr. Für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden bestimmte § 3 Abs. 1 des EntflechtG jährliche Zahlungen von 1.336 Mio. Euro. 518 Mio. Euro flossen für die Wohnraumförderung (§ 3 Abs. 2)⁴⁹², 693 Mio. Euro für den Hochschulbau (§ 2 Abs. 1). Der Bund wurde überdies verpflichtet, 298 Mio. Euro „für überregionale Fördermaßnahmen im Hochschulbereich nach Art. 91b GG“ aufzubringen. Dies entspricht dem Betrag, der seither jährlich von Bundesseite in das Programm für Forschungsbauten und Großgeräte nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG a.F. fließt (s. 4.6.2.4.). Addiert man hierzu die Kompensationsleistungen für den Hochschulbau (693 Mio. Euro) ergibt dies etwa den Betrag, den der Bund im

⁴⁸⁸ Butzer, Art. 104b, Rn. 37f.

⁴⁸⁹ Ennuschat, Föderalismusreform, S. 123; Siekmann, Art. 104b, Rn. 32.

⁴⁹⁰ Meyer, Föderalismusreform 2006, S. 244; vgl. Heun, Art. 91b, Rn. 3; Butzer, Art. 104b, Rn. 31.

⁴⁹¹ Schlegel, Auswirkungen der Föderalismusreform, S. 53.

⁴⁹² Der Betrag wurde durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 23.10.2015, das in Art. 12 des EntflechtG entsprechend änderte, für den Zeitraum von 2017 bis 2019 etwa verdoppelt.

Jahr 2006 für den Hochschulbau insgesamt aufgewandt hatte.⁴⁹³ Die in die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsbauten fließenden Bundesmittel lösen, wie vor 2006 die Hochschulbaumittel insgesamt, eine Ko-Finanzierungspflicht der Länder aus. Weiterhin kann der Bund – qua Verwaltungsmitzuständigkeit im Rahmen der neuen Gemeinschaftsaufgabe – weiterhin über die Mittelverwendung mitbestimmen. Beides unterscheidet diesen Mittelfluss von den Kompensationsmitteln für den Hochschulbau.

Eine analoge Regelung trifft in § 2 Abs. 2 EntflechtG für die bisherige Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung. Die eine Hälfte der zwischen 2000 und 2008 durchschnittlich pro Jahr aufgewandten Bundesmittel von knapp 39 Mio. Euro kam den Ländern bis 2013 als finanzielle Kompensation zugute. Die andere Hälfte von 19,9 Mio. Euro lenkt der Bund bis heute in die neue Gemeinschaftsaufgabe für internationale Bildungsvergleiche nach Art. 91b Abs. 2 GG (s. 3.3.3.2.2.).⁴⁹⁴

Art. 143c Abs. 2 Nr. 2 GG sieht eine bereichsspezifische Zweckbindung vor, nach der die Länder die ihnen zugewiesenen Mittel nur für die in Abs. 1 Nr. 1 genannten Zwecke verwenden dürfen. Nach Art. 143c Abs. 3 Satz 2 GG (vgl. § 5 EntflechtG) sollte diese Zweckbindung ab 2014 entfallen und nur noch eine allgemeine investive Zweckbindung erhalten bleiben. § 5 Abs. 5 des EntflechtG legt bei Fehlverwendungen durch ein Land fest, dass die Zahlungen an dieses Land entsprechend gekürzt werden. Die nicht ausbezahlten Mittel sollen dann über den Länderverteilschlüssel ausgeschüttet werden. Diese Strafregelung ist erkennbar theoretisch und wurde nie angewendet.

Art. 143c Abs. 3 Satz 1 GG sah bis Ende 2013 eine Überprüfung der Mittelflüsse durch Bund und Länder vor (vgl. auch § 6 Abs. 1 des EntflechtG). Gegenstand der Überprüfung sollte sein, ob die Bundesmittel zur Aufgabenerfüllung der Länder noch erforderlich sind und wenn ja, ob ihre bisherige Höhe auch weiterhin angemessen ist. Die Regelung ließ damit entweder eine Einstellung der Bundeszahlungen oder eine gleichbleibende bzw. absinkende weitere Auszahlung zu, aber keine Erhöhung. Dies spiegelt den Geist des Art. 143c GG wider, der den Wegfall von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen finanziell abfedern und so einen allmählichen Übergang in die vollständige Landeszuständigkeit ermöglichen

⁴⁹³ Im Jahr 2006 lagen die Bundeszahlungen nach Hochschulbauförderungsgesetz bei 925 Mio. Euro: *Schlegel*, Auswirkungen der Föderalismusreform, S. 53. Vgl. *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 246.

⁴⁹⁴ *Schwarz*, Finanzierung von Bildung und Erziehung, S. 290.

sollte.⁴⁹⁵ Diesen Normzweck signalisiert auch der in Art. 143c Abs. 1 Satz 1 GG angegebene Endpunkt der Zahlungen 2019. Das Datum war mit der Überlegung verknüpft, dass zu diesem Zeitpunkt eine Neufassung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs erforderlich werden würde.⁴⁹⁶

Aus dem allmählichen Rückzug des Bundes und dem parallel verstärkten Engagement der Länder wurde nichts. Am 26. Juni 2013 beschloss der Bundesrat das s.g. Aufbauhilfegesetz.⁴⁹⁷ Zentraler Bestandteil des Gesetzes (Art. 1) ist der Aufbau eines Solidaritätsfonds des Bundes über acht Mrd. Euro, mit dem der Wiederaufbau nach der Hochwasserkatastrophe im Frühsommer 2013 finanziert werden sollte. Mit Art. 4 wird das EntflechtG dergestalt geändert, dass die Zahlungen des Bundes in bisheriger Höhe bis 2019 weiter fließen. Wie die Gesetzesbegründung beiläufig erwähnt, ging dem Beschluss die nach Art. 143c Abs. 3 Satz 1 GG erforderliche Überprüfung voraus. Die Mittelangaben in § 2 (Gemeinschaftsaufgaben) und § 3 (Finanzhilfen) des EntflechtG werden entsprechend geändert. Zudem wird die in § 5 des EntflechtG geregelte bereichsspezifische Zweckbindung in eine allgemeine investive Zweckbindung umgewandelt.⁴⁹⁸ Wie erwähnt sieht bereits Art. 143c Abs. 3 Satz 2 GG eine solche Verwendungsöffnung ab 2014 vor. Eine analoge Änderung des EntflechtG war aber angezeigt, weil sich dieses nunmehr auf den Zeitraum bis 2019 bezieht. Schließlich wurde aus § 6 des EntflechtG die Revisionsklausel, die ja nunmehr erfüllt war, gestrichen und die Überweisungsmodalitäten an die Länder in diesen Paragraphen integriert. § 7 des EntflechtG, auf dessen Basis die bisherige Durchführungsverordnung erlassen wurde, wurde gestrichen.

Diese Neuerung wurde weithin als Erfolg der Länder gewertet, die von 2014 bis 2019 jährlich 2,6 Mrd. Euro zweckfreier Investitionsmittel vom Bund erhalten. Aus Wissenschaftssicht bedauert wurde allerdings, dass die gruppenspezifische Zweckbindung der Mittel aufgegeben und durch eine nur noch investive

⁴⁹⁵ CDU/CSU, SPD, FDP, Grüne - Bundestagsfraktionen, BT-Drucks. 17/14078, 16.

⁴⁹⁶ CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen, BT-Drucks. 16/813, S. 22. Auch der Solidarpakt II und vrs. auch die Regelungen zum Solidaritätszuschlag enden 2019.

⁴⁹⁷ CDU/CSU, SPD, FDP, Grüne - Bundestagsfraktionen, BT-Drucks. 17/14078.

⁴⁹⁸ Hinsichtlich der Mittelverwendung beschränkt sich die Gesetzesbegründung auf einen Appell: „Der Bund würde es begrüßen, wenn alle Länder, wie es in einigen Ländern bereits geschehen ist, ihre Bereitschaft erklären, die Entflechtungsmittel weiter vollständig in den bisherigen Aufgabenbereichen einzusetzen“: CDU/CSU, SPD, FDP, Grüne - Bundestagsfraktionen, BT-Drucks. 17/14078, 17.

Mittelverwendung ersetzt wurde.⁴⁹⁹ Da sich viele Länderhaushalte in schwieriger Lage befinden, droht damit die Gefahr eines Mittelverlustes für die Wissenschaft. Wie zu sehen sein wird, ist die Zwecköffnung auch hinsichtlich der Frage relevant, ob der seit 2015 gültige Art. 91b Abs. 1 GG die Förderung des allgemeinen Hochschulbaus erlaubt (s. 4.6.1.2.). Auch aus systematischen Gründen ist die unveränderte Höhe der Bundeszahlungen kritisch zu beurteilen, weil dies quer zum Charakter des Art. 143c GG als Übergangsregelung steht.⁵⁰⁰

⁴⁹⁹ Häde, Föderalismusreform, S. 935. Vgl. die für den BMBF-Etat zuständige Berichterstatterin im Haushaltsausschuss MdB Hübinger (CDU): „...die Länder haben dafür gesorgt – da haben sie den Bund vielleicht ein bisschen über den Tisch gezogen –, dass die Gelder keine Zweckbindung mehr haben“, in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/185, 18400.

⁵⁰⁰ Im Oktober 2016 einigten sich die Regierungschefs auf eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ab 2020. In diesem Rahmen wurde grundsätzlich vereinbart, die Entflechtungsmittel in eine statische Umsatzsteuerabgabe des Bundes umzuwandeln (s. 2.3.4.).

IV. Der neue Art. 91b Abs. 1 GG

4.1. Grundlegendes

4.1.1. Struktur und Grundfunktion

Im Gegensatz zur Einfügung des Art. 91b ins Grundgesetz 1970 (s. 2.1.2.) sowie zu seiner maßgeblichen Veränderung in der Föderalismusreform 2006 (s. 2.2.3.) wurde die Norm 2014 nicht im Konzert mit anderen Artikeln verändert. Neu gefasst wurde ausschließlich der erste Absatz. Sowohl der zweite Absatz, der das föderale Zusammenwirken bei internationalen Bildungsvergleichen ermöglicht, als auch der dritte Absatz, der die Kostentragung von Vereinbarungen nach Art. 91b GG regelt, blieben unverändert. Seit ersten Januar 2015 lautet der neue Art. 91b Abs. 1 GG:

„[1] Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken. [2] Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen, bedürfen der Zustimmung aller Länder. [3] Dies gilt nicht für Vereinbarungen über Forschungsbauten einschließlich Großgeräten.“⁵⁰¹

Auffällig ist die neue Struktur des Absatzes aus drei aufeinander bezogenen Sätzen. Die Gliederung ist gegenüber der Altfassung damit grundlegend verändert. Diese bestand aus zwei Sätzen, wobei der erste Satz drei Ziffern umfasste, die zwischen Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen (Nr. 1), Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen (Nr. 2) sowie Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten (Nr. 3) unterschied (s. 4.6.2.). Die vollständig gewandelte Textoberfläche reduziert die formale Komplexität der Norm.⁵⁰² Zugleich entfällt die Möglichkeit, Förderbereiche zielgenau über eine Ziffer anzusprechen. Wie zu zeigen sein wird, sind davon auch die inneren Bezüge des Absatzes berührt. Hinsichtlich der fehlenden Unterscheidung zwischen der Förderung innerhalb und außerhalb von Hochschulen ähnelt die neue Bestimmung der Altfassung 91b Abs. 1 Satz 1 GG (1970-2006).

Trotz seiner veränderten Gestalt enthält Art. 91b Abs. 1 GG Bestimmungen, die wort- oder wirkungsgleich bereits in der Vorgängerregelung enthalten waren. Die Literatur zu diesen Bestimmungen ist daher auch für die Neufassung einschlägig.

⁵⁰¹ BGBl. 2014 I Nr. 64, S. 2438. Die Formulierung des ersten Satzes lehnt sich lose an einen Gedanken von Wolfgang Löwer aus dem Jahr 2012 an. Er hatte vorgeschlagen, in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. die Formulierung „Forschung und Lehre an Hochschulen“ zu verwenden: Löwer, BT-Drucks. 17(18)265g, S. 3.

⁵⁰² „Integrative Fassung“: Seckelmann, BKGG 91b, Rn. 11.

Der Erhalt wesentlicher Inhalte der alten Norm entspricht dem Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers. Angestrebt war die Ergänzung der Fördermöglichkeiten im Hochschulbereich, um einem weithin wahrgenommenen Defizit zu begegnen.⁵⁰³ Die Grundlagen für die bestehende Wissenschaftsförderung sollten hingegen unverändert bleiben. Bei der Normänderung handelt es sich erklärtermaßen um eine Erweiterung, keine grundlegende Revision.⁵⁰⁴ Damit unterscheiden sich die neue Normfassung und der 2012 gescheiterte Änderungsvorschlag in ihrer Zielrichtung nicht.⁵⁰⁵ In der Umsetzung dagegen schon: Der Gesetzentwurf 2012 strebte eine geringfügige Textänderung an und ließ die formale Struktur des Art. 91b Abs. 1 GG a.F. unangetastet (s. 2.3.2.).

Ebenso wie die Vorgängerregelung stellt Art. 91b GG die verfassungsrechtliche Grundlage für die Kooperation von Bund und Ländern und die Aufhebung des Trennprinzips in den benannten Bereichen von Wissenschaft und Bildung dar.⁵⁰⁶ Weil Art. 91b GG dem Bund eine Verwaltungsmitzuständigkeit einräumt, ist die Norm zugleich *lex specialis* gegenüber Art. 30 GG. Die in der Literatur vielfach vertretene Auffassung, die Norm sei auch *lex specialis* gegenüber Art. 83-84 GG⁵⁰⁷, kann hingegen nicht überzeugen. Die letztgenannten Normen beziehen sich auf die Gesetzesausführung. Art. 91b GG regelt aber das föderale Zusammenwirken auf Grundlage einer Vereinbarung, nicht die gemeinsame Ausführung eines Gesetzes (s. 4.2.). In den geregelten Gebieten berührt Art. 91b GG die föderale Machtaufteilung grundsätzlich.⁵⁰⁸ Die so normierte

⁵⁰³ „Zusätzlicher Gestaltungsspielraum“ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, 6, meine Hervorhebung. Vgl. die Diskussion der eigentlichen Motive für die Verfassungsänderung, s. 5.1.

⁵⁰⁴ „Es geht also keineswegs um eine Korrektur, um ein Zurücknehmen“: Bundesministerin Wanka in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5384; vgl. MdB Rupprecht in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5392.

⁵⁰⁵ Die mutmaßlich geringen inhaltlichen Unterschiede der Fassungen sollen hier nicht vertieft dargelegt werden.

⁵⁰⁶ *Seckelmann*, BKG 91b, Rn. 1; *Suerbaum*, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 1. Zur Altfassung: *Heun*, Art. 91b, Rn. 7; *Mager*, Art. 91b, Rn. 7; *Collin*, Verfassungsrechtliche Konturierung, S. 44, 59; *Seckelmann*, BT-Drucks. 17(18)334e, S. 5.

⁵⁰⁷ *Seckelmann*, BKG 91b, Rn. 49. Zur Altfassung: *Siekman*, Art. 91b, Rn. 8; *Pieroth*, Art. 91b, Rn. 1; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 138. Zur Frage, ob Art. 91b GG eine Ausnahme gegenüber Art. 104a Abs. 1 GG darstellt, s. 4.3.

⁵⁰⁸ *Speiser*, Der neue Art. 91b GG, S. 87. Zur Altfassung: *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 257. Damit zu passiv die – im Übrigen auffallend häufig wiederholte – Formulierung der Gesetzesbegründung „Die föderale Grundordnung wird nicht berührt“: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, S. 6f.

Zusammenarbeit zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten ist im internationalen Vergleich ohne Parallele.⁵⁰⁹

4.1.2. Freiwilligkeit der Normnutzung

Mit dem in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG (ebenso wie in Art. 91b Abs. 2 GG) verwendeten Modalverb „können“ wird klargestellt, dass die Norm die Möglichkeit zur föderalen Zusammenarbeit eröffnet, aber nicht dazu verpflichtet. Dies ist gegenüber der Altfassung unverändert, in der der Begriff „können“ ebenfalls Verwendung fand. Art. 91b GG eröffnet somit einen optionalen Handlungsrahmen, erzwingt dessen Ausschöpfung aber nicht.⁵¹⁰ Deshalb begründet die Norm an sich weder veränderte Verwaltungszuständigkeiten noch andere Rechte, Pflichten oder einen Verfassungsauftrag.⁵¹¹ Nach Ermessen der Kooperationspartner kann der Handlungsrahmen auch nur teilweise ausgeschöpft werden.

Seckelmann bezeichnet die in Art. 91b GG a.F. geregelten Gemeinschaftsaufgaben treffend als fakultativ und stellt sie den in Art. 91a GG geregelten, pflichtigen Gemeinschaftsaufgaben gegenüber.⁵¹² In den in Art. 91a GG geregelten Bereichen ist die föderale Zusammenarbeit für Bund und Länder obligatorisch. Das Gebot kommt im dort verwendeten Indikativ („wirkt...mit“) zum Ausdruck. Die in Art. 91a GG benannten Aufgaben sind deshalb als „Verfassungsauftrag und teilweise zugleich als Staatszielbestimmung“⁵¹³ zu verstehen. Uneinig ist sich die Literatur darüber, ob sich aus der Kooperationsverpflichtung des Art. 91a GG auch eine Sperrwirkung für eigene Aktivitäten der Länder im gleichen Sachgebiet

⁵⁰⁹ Heun weist darauf hin, dass in anderen Bundesstaaten „allenfalls vereinzelt, wie in der Schweiz“, Kooperationen zwischen Gliedstaaten bei gemeinsamen Einrichtungen oder Projekten in Bildung und Wissenschaft bestehen: *Heun*, Art. 91b, Rn. 49.

⁵¹⁰ Zur Altfassung: *Goroncy*, Zusammenwirken nach Art. 91b, S. 311ff.

⁵¹¹ Zur Altfassung: *Heun*, Art. 91b, Rn. 6.

⁵¹² *Seckelmann*, Konvergenz und Entflechtung, S. 72; *Seckelmann*, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 702. Vgl. *Siekman*, Art. 91b, Rn. 9; *Pieroth*, Art. 91b, Rn. 1; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 3; *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 835; *Heun*, Art. 91a, Rn. 8; *Mager*, Art. 91b, Rn. 7; *Goroncy*, Zusammenwirken nach Art. 91b, S. 311.

⁵¹³ *Heun*, Art. 91a, Rn. 8; vgl. *Kienemund*, Art. 91a, Rn. 2; *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91a, Rn. 1; *Tiemann*, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben, S. 161. Meyer zieht in Zweifel, ob 91a GG eine Verpflichtung des Bundes beinhaltet und will es diesem überlassen, ob er seine mit der Norm etablierte Kompetenz ausübt: *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 240. Oebbecke macht geltend, dass eine Kooperation für die Länder auch in den Sachgebieten des Art. 91a GG von vornherein freiwillig ist: *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 141. Diese Auffassungen stehen in spannungsvollem Verhältnis zum Wortlaut der Norm.

ableiten lässt.⁵¹⁴ Konsequenterweise wurde der zur Zusammenarbeit verpflichtende Art. 91a GG als stärkere Bedrohung der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Eigenstaatlichkeit der Länder als der nicht verpflichtende Art. 91b GG a.F. angesehen.⁵¹⁵

In der Literatur werden fakultative Gemeinschaftsaufgaben teilweise als „unecht“ bezeichnet⁵¹⁶ und pflichtige Gemeinschaftsaufgaben als „echt“⁵¹⁷. Diese Begrifflichkeiten sind potenziell verwirrend und daher abzulehnen⁵¹⁸, denn teilweise werden auch Finanzierungstatbestände nach Art. 104b GG als „unechte“ Gemeinschaftsaufgaben und Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a-b GG als „echte“ Gemeinschaftsaufgaben bezeichnet⁵¹⁹. Aus analogem Grund sollte das Zusammenwirken nach Art. 91a GG nicht als „Gemeinschaftsaufgabe im engeren Sinne“ und jenes nach Art. 91b GG als „Gemeinschaftsaufgabe im weiteren Sinne“ bezeichnet werden.⁵²⁰ Auch dieses Begriffspaar wird in der Literatur z.T. für Gemeinschaftsaufgaben einerseits und Bundesfinanzhilfen andererseits verwendet.

4.1.3. Fehlende Sperrwirkung

Wie der Vorgängernorm auch kommt Art. 91b GG keine Sperrwirkung gegenüber anderen Rechtsvorschriften zu.⁵²¹ Dies gilt auch und insbesondere für das Verhältnis zu Art. 104b GG⁵²² und Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG⁵²³. Die fehlende Sperrwirkung kann allerdings nicht aus der Freiwilligkeit von Vereinbarungen nach Art. 91b GG abgeleitet werden.⁵²⁴ Denn auch dann wäre eine Sperrwirkung denkbar: Bund und

⁵¹⁴ Liesegang und Plöger sind dieser Auffassung und folgern daraus eine Schwächung der Landesparlamente: *Liesegang/Plöger*, Schwächung der Parlamente, S. 232. Gegen eine Sperrwirkung: *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 288ff. Stern will den Ländern autonomes Handeln in den Gebieten des Art. 91a GG gestatten, aber nur wenn keine Einigung mit dem Bund erzielt werden kann: *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 835. Hinsichtlich der Fassung von 1969 argumentiert Marnitz, dass Aufgaben in den damals benannten Gebieten „in erster Linie“ der gemeinsamen Rahmenplanung unterliegen: *Marnitz*, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 84ff. Ausnahmsweise könnten die Länder Vorhaben wieder zurückziehen und autonom handeln. Eine Sperrwirkung gegenüber einem selbständigen Vorgehen der Länder gebe es nicht.

⁵¹⁵ *Volkmann*, Art. 91b, Rn. 3; vgl. *Siekman*, Art. 91b, Rn. 37.

⁵¹⁶ *Volkmann*, Art. 91b, Rn. 1.

⁵¹⁷ *Seckelmann*, BT-Drucks. 17(18)334e, S. 5.

⁵¹⁸ Nicht rundheraus ablehnend, aber als „unelegant“ bezeichnend: *Seckelmann*, BKGG 91b, Rn. 2.

⁵¹⁹ *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 15.

⁵²⁰ So aber: *Suerbaum*, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 1; *Siekman*, Art. 91a, Rn. 24; *Mager*, Art. 91b, Rn. 6.

⁵²¹ *Suerbaum*, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 5. Hinsichtlich der Altfassung: *Siekman*, Art. 91b, Rn. 36; *Volkmann*, Art. 91b, Rn. 4.

⁵²² Hinsichtlich der Altfassung: *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 260.

⁵²³ Hinsichtlich der Altfassung: *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1241.

⁵²⁴ Diese Herleitung sieht aber hinsichtlich der Altfassung: *Volkmann*, Art. 91b, Rn. 4.

Ländern stünde es frei, in den benannten Bereichen zusammenzuwirken. Würde ein Zusammenwirken angestrebt, müsste es aber zwingend auf Grundlage von Art. 91b GG erfolgen. Mit umgekehrter Blickrichtung weist die Literatur darauf hin, dass Art. 91a GG gegenüber 91b GG a.F. die speziellere Vorschrift war, aber dahingehend keine Sperrwirkung entfaltete. Der simple Grund war, dass sich die in den beiden Normen angesprochenen Gegenstandsbereiche nicht überschneiden. Die Vorschriften standen vollständig getrennt nebeneinander.⁵²⁵ Diese Feststellung ist auch für die Neufassung gültig.⁵²⁶

Von einer Sperrwirkung des Art. 91b GG zu unterscheiden sind freiwillige Ausschlussbestimmungen, die von den Kooperationspartnern in den auf der Norm beruhenden Vereinbarungen getroffen werden. Darin können beispielsweise Sperrklauseln vereinbart werden, die bestimmte oder alle nicht in der Vereinbarung geregelte Kooperationen im betreffenden Sachgebiet ausschließen.⁵²⁷ Auch jeweils eigene Aktivitäten der Partner können ausgeschlossen werden.

Aufgrund der fehlenden Sperrwirkung des Art. 91b GG bleiben zunächst die Fördermöglichkeiten im Wissenschaftsbereich unberührt, die Bund und Ländern auf Grundlage anderer verfassungsrechtlicher Ermächtigungen jeweils eigenständig zur Verfügung stehen (s. 3.3.). Zu befolgen sind dabei lediglich Treuepflichten, die sich aus einer eventuell abgeschlossenen Vereinbarung nach Art. 91b GG ergeben (s.u.). Die zahlreichen, jeweils eigenständig durch die Länder oder den Bund geförderten außeruniversitären Einrichtungen und Ressortforschungseinrichtungen sind Beispiele für solches Förderhandeln. Diese kompetenziell anderweitig gestützten Maßnahmen können, unter Maßgabe der Bestimmungen der Norm, einer Förderung nach Art. 91b GG zugänglich sein. Dazu können landesgetragene Fördermaßnahmen im Hochschulsektor ebenso gehören wie Projektfördermaßnahmen des Bundes. Beispielsweise fördert der Bund zahlreiche Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Bologna-Prozesses, so im Rahmen des Bologna-Mobilitätspakets „Bologna macht mobil“.⁵²⁸ In der gleichen Titelgruppe des Bundeshaushalts findet sich der Bund-Länder-Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“, der mit

⁵²⁵ *Volkman*, Art. 91b, Rn. 4; *Heun*, Art. 91b, Rn. 18. Bis 2006 existierte hingegen eine solche Teilüberschneidung: Art. 91a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F. regelte die föderale Zusammenarbeit beim Hochschulbau. Mit der Formulierung „Einrichtungen...der wissenschaftlichen Forschung“ ließ aber auch Art. 91b GG a.F. GG (1970-2006) in bestimmten Fällen eine Zusammenarbeit im Hochschulbaubereich zu (s. 4.6.2.2.).

⁵²⁶ *Suerbaum*, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 5.

⁵²⁷ *Suerbaum*, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 5. Hinsichtlich der Altfassung: *Mager*, Art. 91b, Rn. 36; *Maunz*, Art. 91b, Rn. 44.

⁵²⁸ BGBl. 2012 I, S. 2757ff, Titel 685 12-142.

25 Mio. Euro p.a. vollständig vom Bund finanziert wird. Dieser Fördermaßnahme liegt eine Bund-Länder-Vereinbarung nach Art. 91b Abs. 1 Nr. 2 GG a.F. zugrunde.⁵²⁹ Es ist nun kein rechtlicher Grund ersichtlich, warum – ggf. mit programmtechnischen Modifikationen – das nicht im Rahmen von Art. 91b GG a.F. geförderte Bologna-Mobilitätspaket nicht auch einer solchen Förderung zugänglich sein sollte.

Auch anderweitige, gemeinschaftliche Fördermaßnahmen in Bildung und Wissenschaft werden durch Art. 91b GG nicht berührt.⁵³⁰ Diese anderweitigen Kooperationen müssen allerdings auf andere grundgesetzliche Ausnahmegründe gestützt werden, die die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Aufgabentrennung rechtfertigen.⁵³¹ Beispielhaft genannt seien die Abkommen zur Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer⁵³², zum Deutschen Bildungsrat⁵³³ und zum Wissenschaftsrat im Jahr 1957⁵³⁴. Somit sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG nicht mit der Gesamtheit aller gemeinschaftlich geförderten Maßnahmen in Bildung und Wissenschaft gleichzusetzen. Daraus folgt auch, dass die finanziellen Verflechtungen und Transfersalden der im Rahmen von Art. 91b GG a.F. verausgabten Mittel⁵³⁵ kein vollständiges Bild der kooperativen Wissenschaftsfinanzierung von Bund und Ländern ergeben. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die allgemein bekannten und bei der GWK einsehbaren Vereinbarungen auf Grundlage von Art. 91b GG nicht zwingend der Gesamtheit aller solcher Vereinbarungen entsprechen. Die

⁵²⁹ GWK, Vereinbarung Aufstieg durch Bildung.

⁵³⁰ Hinsichtlich der Altfassung: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 8. Vgl. die Formulierung des verfassungsändernden Gesetzgebers von 2006, die „bestehende Zusammenarbeit der Länder und des Bundes zur nationalen Bildungsberichterstattung“ bleibe „unberührt“: *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, 16, meine Hervorhebung. Damit nicht kompatibel ist die Einschätzung *Siekman*s, der hinsichtlich der Altfassung nur die „Kooperation auf anderen Gebieten“ als nicht ausgeschlossen ansieht: *Siekman*, Art. 91b, Rn. 10, meine Hervorhebung; vgl. *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 139.

⁵³¹ Hinsichtlich der Altfassung: *Mager*, Art. 91b, 35.

⁵³² *Bundesregierung, Rheinland-Pfalz, Bayern, Niedersachsen, Bayern*, Verwaltungsabkommen Speyer.

⁵³³ BGBl. 1970 Nr. 126, S. 3.

⁵³⁴ *Bundesregierung, Verwaltungsabkommen Wissenschaftsrat*. A.A. ist *Suerbaum*, der den WR als eine auf Grundlage von Art. 91b GG geförderte Institution ansieht: *Suerbaum*, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 7. Zur Förderung des Wissenschaftsrats: *Heun*, Art. 91b, Rn. 11; *Siekman*, Art. 91b, Rn. 26. Zur Entstehungsgeschichte und den verfassungsrechtlichen Grundlagen: *Röhl*, Der Wissenschaftsrat, 3ff., 212ff. Weitere Beispiele für Bund-Länder-Kooperationen im Wissenschaftsbereich, die sich nicht auf Art. 91b GG stützen, in: *Grawert*, Verwaltungsabkommen, passim.

⁵³⁵ Vgl. die Übersicht in: *GWK, Förderung nach Art. 91b GG* (2016).

Vereinbarungen müssen sich nicht einmal explizit auf ihre verfassungsrechtliche Grundlage berufen. Eine Zitatzpflicht des Art. 91b GG besteht nicht.⁵³⁶

Auch solche anderweitig gestützten, gemeinschaftlichen Fördermaßnahmen können einer Förderung nach Art. 91b GG zugänglich sein. Die Kriterien, welches Kooperationsformat bei Bestehen mehrerer Optionen gewählt wird, sind meist politischer oder förder technischer Natur. Zwei Beispiele für ein Zusammenwirken von Bund und Ländern *faktisch außerhalb*, aber *potenziell innerhalb* der Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91b GG seien genannt. Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz betreibt neben ihren musealen Aufgaben auch sammlungsbezogene Grundlagenforschung. Der Bund übernimmt 75 Prozent des öffentlich bestrittenen Teils des Betriebshaushaltes der Stiftung, die Länder 25 Prozent. Wie in 3.2. dargestellt, gründet die staatsebenenübergreifende Kooperation und Finanzierung auf gesetzlicher Grundlage, nämlich dem Errichtungsgesetz von 1957. Zumindest der wissenschaftsbezogene Teil der Stiftungsarbeit könnte prinzipiell auch auf Grundlage des Art. 91b GG gefördert werden. Das zweite Beispiel ist das Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) in Potsdam. In der Einrichtung werden mit transdisziplinärem Ansatz die Themen Klimawandel, Nachhaltigkeit und Energiesicherheit erforscht. Die Mittelgeber der 2009 gegründeten Einrichtung sind der Bund und das Land Brandenburg, die das IASS zunächst bis 2015 mit rund 9,5 Mio. Euro p.a. gemeinschaftlich gefördert haben. Das Land finanzierte 15 Prozent, der Bund rund 85 Prozent des darin enthaltenen Grundhaushalts von rund 8,3 Mio. Euro. Offiziell gilt das IASS als „Projekt“.⁵³⁷ Die kompetenzrechtliche Grundlage für die Bundesmitförderung ist die für Projektförderungen i.d.R. reklamierte ungeschriebene Zuständigkeit des Bundes. Erklärtes Ziel des IASS selbst war seine Überführung in die Leibniz-Gemeinschaft, also in eine Förderung nach Art. 91b GG. Dieses Ziel wurde nach einer Evaluation des Wissenschaftsrats im Oktober 2014⁵³⁸ zunächst nicht umgesetzt. Bis 2022 wird das IASS nun auf unveränderter Rechtsgrundlage weitergefördert.

⁵³⁶ Auf den ebenfalls möglichen, umgekehrten Fall – eine Vereinbarung, die sich illegitimerweise auf Art. 91b GG beruft – wurde schon hingewiesen.

⁵³⁷ Wissenschaftsrat, Stellungnahme zum IASS, S. 6.

⁵³⁸ Wissenschaftsrat, Stellungnahme zum IASS. Beispiele für erfolgte Überführungen von Einrichtungen aus der Länderzuständigkeit in die WLK, s. 5.1.

4.2. Die Vereinbarung

4.2.1. Voraussetzungen

Wie die Vorgängernorm schreibt Art. 91b Abs. 1 GG Bund und Ländern den Abschluss einer Vereinbarung vor. Damit unterscheidet sich Art. 91b GG a.F. von Art. 91a GG, der ein Bundesgesetz zur näheren Bestimmung der dort geregelten Gemeinschaftsaufgaben und zur detaillierten Regelung der Finanzierungsmodalitäten vorschreibt.⁵³⁹ Nach h.M. muss die Vereinbarung schriftlich getroffen werden.⁵⁴⁰ Die Schriftform lässt sich einerseits mit den potenziell weitreichenden Konsequenzen des Zusammenwirkens begründen und der deshalb anzustrebenden Rechtssicherheit. Andererseits ist die analoge Anwendbarkeit der diesbezüglichen Rechtsprechung zu Art. 104a Abs. 4 GG a.F. plausibel.⁵⁴¹

Unter den Begriff der Vereinbarung fallen Verwaltungsabkommen, Staatsverträge und verbindlich getroffene Absprachen.⁵⁴² Lediglich über die Haushaltsplanung von Bund und Ländern bzw. über Anträge und Zuwendungsbescheide durchgeführte Fördermaßnahmen sind hingegen nicht gestattet. Für den Abschluss von Verwaltungsabkommen, die nur die beteiligten Exekutiven binden, ist die Mitwirkung der Parlamente nicht erforderlich. Staatsverträge hingegen binden die beteiligten Staatsebenen insgesamt und ziehen u.U. Rechtswirkungen für die Bürger nach sich. Sie müssen von den jeweiligen Parlamenten ratifiziert werden.⁵⁴³ In der Staatspraxis wurden bislang alle wesentlichen Vereinbarungen in Form von Verwaltungsabkommen geschlossen.⁵⁴⁴

Verwaltungsabkommen lassen die parlamentarischen Rechte, v.a. die jeweilige Haushaltshoheit, von Bund und Ländern unberührt. Insofern sie finanzwirksam sind,

⁵³⁹ *Pieroth*, Art. 91b, Rn. 1; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 3; *Kienemund*, Art. 91a, Rn. 5. Oebbecke bezeichnet deshalb die in Art. 91a GG geregelten Gemeinschaftsaufgaben als „normativ“, die in Art. 91b GG a.F. geregelten als „stipulativ“: *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 139. Diese Begrifflichkeiten scheinen wenig einleuchtend.

⁵⁴⁰ *Heun*, Art. 91b, Rn. 8; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 7; *Mager*, Art. 91b, Rn. 12; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 3.

⁵⁴¹ BVerfGE 41, 291 (305f); vgl. *Maunz*, Art. 91b, Rn. 34.

⁵⁴² *Pieroth*, Art. 91b, Rn. 2. Zur Altfassung: *Siekman*, Art. 91b, Rn. 23; *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 840; *Mager*, Art. 91b, Rn. 12. Heun spricht sich gegen die Möglichkeit von rechtlich bindenden Absprachen aus: *Heun*, Art. 91b, Rn. 8. Maunz und Volkman erwähnen sie nicht: *Maunz*, Art. 91b, Rn. 34; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 7. Mager hält Staatsverträge für die einzig verfassungsgemäße Variante, weil nur mit einer parlamentarischen Ratifizierung dem Gesetzesvorbehalt Genüge getan werde: *Mager*, Art. 91b, Rn. 12, 40.

⁵⁴³ *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 786; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 154. Zum Unterschied der Instrumente: *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat, S. 216ff.; *Grawert*, Verwaltungsabkommen, S. 31ff.

⁵⁴⁴ Zur Nutzung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen allgemein: *Stern*, Staatsrecht, Band II, S. 786f.

stehen sie deshalb unter dem Vorbehalt, dass die beteiligten Parlamente die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für ihre Umsetzung schaffen.⁵⁴⁵ Viele Abkommen artikulieren diesen Vorbehalt der Mittelbereitstellung durch die gesetzgebenden Körperschaften meist nochmals explizit.⁵⁴⁶ Die beteiligten Regierungen verpflichten sich gewöhnlich, auf die Schaffung der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen hinzuwirken. Schafft ein Haushaltsgesetzgeber diese aber nicht, bleibt die Vereinbarung unwirksam. Anders herum wird die Vereinbarung mit Bereitstellung der Mittel durch die Haushaltsgesetzgeber verbindlich.⁵⁴⁷

Der Begriff der Vereinbarung wird in Art. 91b GG fünf Mal genannt. Diese auffällige Akzentuierung unterstreicht auf textlicher Ebene, dass es um eine „gleichberechtigte, partnerschaftliche Kooperation zwischen Bund und Ländern“⁵⁴⁸ geht. Die freiwillig geschlossene Vereinbarung stellt einen flexibel auszuhandelnden Vertrag der Staatsebenen dar.⁵⁴⁹ Innerhalb des verfassungsrechtlich zulässigen Rahmens genießen die Verhandlungspartner weitgehende Freiheit bei der Gestaltung.⁵⁵⁰ In der Praxis werden i.d.R. die Gebiete und Modalitäten des Zusammenwirkens (Laufzeit, Finanzvolumen, Förderziel, Ausschüttungsmechanismus etc.) geregelt. Auch Verfahrensdetails werden oft fixiert, etwa einzusetzende Gremien, deren Abstimmungsmodi und -mehrheiten sowie operative Mitwirkungsrechte und -pflichten der Beteiligten. Wie dargestellt können auch Sperrklauseln zu Fördermaßnahmen im Kooperationsgebiet vereinbart werden – sowohl zu von den Kooperationspartnern jeweils eigenständig durchgeführten als auch zu gemeinsamen Maßnahmen. Diese in Art. 91b GG angelegte, große Flexibilität ist gerade der Forschungsförderung angemessen, v.a. mit Blick auf die hierfür erforderlichen Freiheitsgrade.⁵⁵¹

Zuweilen wird die Frage aufgeworfen, ob die verfassungsrechtlich geforderte Vereinbarung bereits Details des Zusammenwirkens festzulegen hat oder ob sie nur die Grundlage für konkretere vertragliche Ausgestaltungen ist. Auf letztere Idee kann kommen, wer den Normtext („auf Grund von Vereinbarungen“) in bestimmter

⁵⁴⁵ BGBl. 2007 Nr. 195, S. 7787ff., Art. 2 Abs. 3; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 15; *Pieroth*, Art. 91b, Rn. 6; *Mager*, Art. 91b, S. 32. Zur faktischen Bindewirkung einer von den Exekutiven ausgehandelten Vereinbarung: *Seckelmann*, BKG 91b, Rn. 48; *Mager*, Art. 91b, S. 32; vgl. auch 2.2.1.

⁵⁴⁶ Statt aller: *Bundesregierung*, Verwaltungsvereinbarung Hochschulpakt II, Präambel.

⁵⁴⁷ *Siekman*, Art. 91b, Rn. 35.

⁵⁴⁸ *Heun*, Art. 91b, Rn. 6; vgl. *Volkman*, Art. 91b, Rn. 6.

⁵⁴⁹ *Mager*, Art. 91b, Rn. 2; *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91b, Rn. 6.

⁵⁵⁰ Nicht zulässig sind etwa Vereinbarungen, die die im Grundgesetz angelegte Kompetenzordnung verändern: BVerfGE 32, 145 (156); 63, 1 (39).

⁵⁵¹ *Mager*, Art. 91b, Rn. 3.

Weise wörtlich liest. Art. 91b GG schreibt den Kooperationspartnern lediglich den Abschluss *einer* Vereinbarung vor. Ob darüber hinaus weitere Vereinbarungen geschlossen werden und wenn ja, wie die Gesamtheit der Vereinbarungen systematisch zueinander stehen, ist nicht geregelt und damit frei verhandelbar. Es ist auch nicht erkennbar, warum das Grundgesetz diese Frage spezifischer regeln sollte⁵⁵², gerade weil Art. 91b GG ja auf flexible Lösungen abzielt. In der Praxis lag bislang zahlreichen gemeinsamen Förderungen das GWK-Abkommen⁵⁵³ als Basis-Vereinbarung, und darüber hinaus jeweils auf die einzelnen Fördergegenstände zugeschnittene Ausführungsvereinbarungen zugrunde. Ein solches Vorgehen mag förderpraktisch sinnvoll sein, grundgesetzlich vorgeschrieben ist es nicht.

Mit der freiwillig geschlossenen, dann aber bindenden Vereinbarung ist die Gemeinschaftsaufgabe konstituiert. Aus der Vereinbarung folgen, wie aus anderen Verträgen auch, reziproke Treuepflichten der Vertragspartner.⁵⁵⁴ Dazu zählt die Pflicht der Partner, sich gegenseitig über eigene Planungen und Beschlüsse im Kooperationsbereich zu unterrichten, die jenseits der Vereinbarung unternommen werden, insofern sie nicht vertraglich ausgeschlossen wurden. Ebenso dürfen die Ziele der Vereinbarungen nicht durch eigene Aktivitäten unterlaufen werden.⁵⁵⁵

4.2.2. Beteiligungsregeln

4.2.2.1. Verhandlungsbeteiligung

Hinsichtlich Vereinbarungen auf der Grundlage von Art. 91b GG ergeben sich zwei zusammenhängende, aber unterschiedliche Fragen. Erstens: Welche Staatsebenen haben das Recht, über eine Vereinbarung zu verhandeln und sie abzuschließen? Zweitens: Welche Staatsebenen müssen einer ausverhandelten Vereinbarung zustimmen? Im Folgenden werden beide Fragen nacheinander diskutiert.

Die Gesetzesbegründung und das Schrifttum machen einhellig geltend, dass alle Länder in Vereinbarungen mit dem Bund einzubeziehen sind, wenn dies von der Sache her geboten ist.⁵⁵⁶ Dies gilt für *alle* auf Grundlage von Art. 91b GG geschlossenen Vereinbarungen. Die Länder sind grundsätzlich als „gleichberechtigte

⁵⁵² Kluth, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 265.

⁵⁵³ BGBl. 2007 Nr. 195, S. 7787ff., Art. 3 und Anlage.

⁵⁵⁴ Volkmann, Art. 91b, Rn. 15.

⁵⁵⁵ Vgl. BGBl. 2007 Nr. 195, S. 7787ff., Art. 2 Abs. 1 Nr. 2.

⁵⁵⁶ Zur Altfassung: CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen, BT-Drucks. 16/813, S. 16; Heun, Art. 91b, Rn. 9; Henneke, Art. 91b, Rn. 4; Maunz, Art. 91b, Rn. 35; Mager, Art. 91b, Rn. 10.

Gesprächs-, Verhandlungs- und Vertragspartner“⁵⁵⁷ gegenüber dem Bund anzusehen. Art. 91b GG a.F. fordert also eine mehrseitige Beziehung zwischen Bund und den betroffenen Ländern. Nicht gestattet ist eine vervielfältigte, zweiseitige Beziehung.⁵⁵⁸ Dieser Gleichbehandlungsgrundsatz folgt aus dem ungeschriebenen Verfassungsprinzip der Bundestreue bzw. des bundesfreundlichen Verhaltens⁵⁵⁹. Damit ist dem Bund eine sachlich nicht begründbare, etwa parteipolitisch motivierte Ungleichbehandlung von Ländern verboten. Auch die Verhandlung mit einem oder mehreren Ländern und die anschließende, taktische Nutzbarmachung des Ergebnisses für Verhandlungen mit anderen Ländern sind nicht gestattet. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass das Ausspielen von Ländern gegeneinander ausgeschlossen ist.⁵⁶⁰ Dies gelte, so das höchste Gericht, zwar nicht für inoffizielle Gespräche des Bundes mit einzelnen Landesregierungen, sehr wohl aber für die offiziellen und auf Ergebnisse zielenden Verhandlungen. Möglich ist allerdings der freiwillige Verzicht eines betroffenen Landes auf das Recht, an einer Vereinbarung beteiligt zu werden. Ebenfalls möglich ist die Beteiligung von nicht betroffenen Ländern, wenn sich die betroffenen Länder darauf verständigen.

Zu betonen ist allerdings, dass sich dieses Beteiligungsgebot nur auf die von einer Vereinbarung sachlich *betroffenen* Länder bezieht. Betrifft die Materie nur eines oder mehrere Länder, dann können Vereinbarungen auch nur mit diesem oder diesen Ländern verhandelt und abgeschlossen werden. Sachlich gerechtfertigte, selektive Vereinbarungen sind somit möglich.⁵⁶¹ Der Sitz der Leopoldina in Sachsen-Anhalt bzw. die damalige Absicht der Bundesregierung, in genau diesem Land eine Akademie mitzufördern, reichte als Begründung dafür hin, dass die Verwaltungsvereinbarung nur zwischen Bund und dem Sitzland Sachsen-Anhalt verhandelt und abgeschlossen wurde.⁵⁶² Analoge Fälle sind auch künftig vorstellbar,

⁵⁵⁷ Heun, Art. 91b, Rn. 9.

⁵⁵⁸ Goroncy, Zusammenwirken nach Art. 91b, S. 315.

⁵⁵⁹ BVerfGE 1, 299 (315); 6, 309; 72, 330 (404); Stern, Staatsrecht, Band I, S. 699ff. Koriath, Staatsrecht, Rn. 263ff. Zur Anwendung des Bundestreueprinzips auf Art. 104a Abs. 4 GG a.F. und Art. 104b GG: BVerfGE 12, 205 (255ff.); 39, 96 (116, 119); 41, 291 (300ff.).

⁵⁶⁰ „Wo immer der Bund sich in einer Frage des Verfassungslebens, an der alle Länder interessiert und beteiligt sind, um eine verfassungsrechtlich relevante Vereinbarung bemüht, verbietet ihm [die] Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten, nach dem Grundsatz *divide et impera* zu handeln, d. h. auf die Spaltung der Länder auszugehen, nur mit einigen eine Vereinbarung zu suchen und die anderen vor den Zwang des Beitritts zu stellen“: BVerfGE 12, 205 (255); vgl. Heun, Art. 91b, Rn. 9.

⁵⁶¹ BVerfGE 41, 291 (308f); vgl. Heun, Art. 91b, Rn. 9; Henneke, Art. 91b, Rn. 4; Kienemund, Art. 91b, Rn. 4; Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 155; Goroncy, Zusammenwirken nach Art. 91b, S. 316; Piero, Art. 91b, Rn. 3; Maunz, Art. 91b, Rn. 35; Volkmann, Art. 91b, S. 28.

⁵⁶² Bundesregierung, Verwaltungsvereinbarung Leopoldina.

etwa die Förderung eines wissenschaftlichen Vorhabens an einer alleinstehenden, außeruniversitären Forschungsinstitution an einem bestimmten Ort. Dennoch sind selektive Vereinbarungen in der Förderpraxis selten. Dies entspricht der Grundanlage des Art. 91b GG (und auch schon seiner Vorgängerregelung), der ja gerade auf überregionale Maßnahmen unter Bundesbeteiligung abzielt (s. 4.5.). Bei Vereinbarungen zu hochschulbezogenen Maßnahmen legt bereits die Tatsache, dass alle Länder zustimmen müssen, eine Verhandlungsbeteiligung aller Länder nahe.

Eine weitere Einschränkung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist zu nennen. Das Prinzip der Bundestreue verlangt, dass die in den Verhandlungen beteiligten Länder auf das Zustandekommen einer Vereinbarung hinwirken. Eine sachlich nicht begründete Blockade eines Landes bzw. das Scheitern von redlich geführten Verhandlungen mit einem Land können eine hinreichende Begründung dafür sein, dieses Land aus der Vereinbarung auszunehmen. In diesem bisher nicht eingetretenen Fall würde die Vereinbarung nur zwischen dem Bund mit einem Teil der betroffenen Länder abgeschlossen.⁵⁶³ Das betreffende Land wäre dann auch von der Zustimmungserfordernis des Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG ausgenommen. Während dem Bund also ein Divide-et-impera verwehrt ist, ist den Ländern eine Erpressungstaktik verboten.

4.2.2.2. Abstimmungsbeteiligung

Bislang wurde dargestellt, wer an Verhandlungen über eine Vereinbarung zu beteiligen ist und diese abschließen darf. Die zweite, oben aufgeworfene Frage lautete, wer einer dergestalt verhandelten Vereinbarung zustimmen muss. Zunächst sei jedoch auf den Unterschied zwischen den Zustimmungsregeln hingewiesen, die die Verfassung für den Abschluss von Vereinbarungen nach Art. 91b GG fordert, und jenen, die für Folge- und Umsetzungsakte dieser Vereinbarungen verabredet werden können. Die Regeln für Folgeakte können, im Rahmen der grundgesetzlichen Möglichkeiten, von den beteiligten Partnern frei verhandelt werden.⁵⁶⁴ Vereinbart werden kann beispielsweise, über operative Einzelfragen mit Mehrheitsbeschluss zu befinden oder Gremien wie die GWK einzurichten, deren Mehrheits- und Beschlussverfahren frei vereinbart werden können. Tatsächlich fasst

⁵⁶³ Goroncy, Zusammenwirken nach Art. 91b, S. 316; Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 155. Henneke verweist auf die diese Auffassung stützende Rechtsprechung des BVerfG: Henneke, Art. 91b, Rn. 4.

⁵⁶⁴ Hinsichtlich der Altfassung: Mager, Art. 91b, Rn. 10; Siekmann, Art. 91b, Rn. 24; Heun, Art. 91b, Rn. 9.

die GWK bislang Beschlüsse, die nicht Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. betreffen, mit einer Mehrheit von 29 Stimmen, bei insgesamt 32 Stimmen.⁵⁶⁵

Hinsichtlich der *verfassungsrechtlich* vorgeschriebenen Zustimmungsregeln, unterscheidet Art. 91b GG zwischen zwei Fallgruppen, die sich an den jeweiligen Fördergegenständen festmachen. Nach Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG bedürfen Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen, der Zustimmung aller Länder. Dies schließt Länder ein, die eine Fördermaßnahme nicht betrifft und die somit die Vereinbarung nicht zwingend verhandelt haben und abschließen.⁵⁶⁶ In diesem Sinn hat jedes Land in solchen Fällen ein „Vetorecht“ – die Anführungszeichen deshalb, weil der Begriff „Veto“ eigentlich das Einlegen eines blockierenden Einspruchs bedeutet, während hier das Vorenthalten der Zustimmung gemeint ist. Analog zu einem Verbot der sachfremden Totalblockade eines Landes bei Verhandlungen ist gleichwohl ein Verbot der Totalblockade eines Landes beim Abstimmungsverhalten anzunehmen. Wann ein solches vorliegt, wäre in einem konkreten Fall allerdings absehbar strittig. In der Vergangenheit wurde das Veto-Recht immer wieder verhandlungstaktisch eingesetzt (vgl. beispielsweise die Verhandlungen zur Exzellenzstrategie, s. 5.1.). Wann eine solche Verhaltensweise als Totalblockade zu werten wäre, die im Sinne des Bundestreueprinzips sanktionsfähig wären, bliebe auslegungsbedürftig.

Ein Veto-Recht für alle Länder ist ein im Grundgesetz ansonsten selten zu findendes, durchgreifendes Instrument.⁵⁶⁷ Bislang führte es in der Praxis dazu, dass „vetoisierbare“ Vereinbarungen auch von allen Ländern verhandelt und abgeschlossen wurden. Dies galt v.a. für die zentralen, großvolumigen Hochschulfördermaßnahmen der vergangenen Dekade (Exzellenzinitiative und Exzellenzstrategie, Hochschulpakt und Qualitätspakt Lehre).

Vereinbarungen, denen laut Normtext nicht ausdrücklich alle Länder zustimmen müssen, müssen auch tatsächlich nicht alle Länder zustimmen. Dieser Rückschluss ist in Art. 91b GG zwar nicht niedergelegt, aber die gegenteilige Annahme, auch solchen Vereinbarungen müssten alle Länder zustimmen, widerspricht der Logik. Wieso sollte diese Erfordernis an einer Stelle explizit gefordert werden, während sie

⁵⁶⁵ BGBl. 2007 Nr. 195, S. 7787ff., Art. 4 Abs. 4.

⁵⁶⁶ *Seckelmann*, BKG 91b, Rn. 24; *Pieroth*, Art. 91b, Rn. 4. Hinsichtlich der Altfassung: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 14; *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91b, Rn. 13.

⁵⁶⁷ *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 255, 262. Schmidt-Aßmann spricht von einer „Jalousie-Klausel, die in einer föderalen Verfassung nichts zu suchen“ habe: *Schmidt-Aßmann*, Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung, S. 417. Zur Entstehung des Veto-Rechts im Jahr 2006, s. 2.2.3.2.

implizit auch im Übrigen gelten soll?⁵⁶⁸ Solchen Vereinbarungen müssen nur Länder zustimmen, die die Vereinbarung verhandeln und abschließen. Das Recht hierzu haben, wie dargestellt, alle vom Inhalt der Vereinbarung betroffenen Länder. Dieser Kreis kann, muss aber nicht alle Länder umfassen. Innerhalb dieses Kreises sind Vereinbarungen dann aber einstimmig zu fassen.⁵⁶⁹ Denn es gibt keinen Grund, das für das föderale Zusammenwirken grundlegende Prinzip der Einstimmigkeit⁵⁷⁰ hier aufzuheben.

Damit lässt sich festhalten: Die Regeln, nach denen die Länder an Abstimmungen über Vereinbarungen nach Art. 91b GG zu beteiligen sind, variieren je nach Fördergegenstand. Die Mehrheitserfordernisse für die jeweiligen Abstimmungen variieren hingegen nicht. Das Prinzip der Einstimmigkeit gilt für alle auf Grundlage von Art. 91b GG geschlossenen Vereinbarungen. Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG fordert also, dass an Vereinbarungen zu schwerpunktmäßig hochschulbezogenen Maßnahmen alle Länder zu beteiligen sind. Der Beschluss kommt dann zustande, wenn, wie üblich, alle abstimmenden Länder (in diesem Fall somit alle Länder) zustimmen. In diesem Sinne macht *Mager* hinsichtlich der Altfassung geltend, dass Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG a.F. „keine Mehrheitsregelung..., sondern eine Beteiligungsregelung“ darstelle. Deshalb sei auch der vermeintliche Rückschluss irrig, alle nicht von der Veto-Regelung erfassten Vereinbarungen (also solche, die auf den alten Ziffern 1 und 3 fußten) müssten *nicht* einstimmig gefasst werden.⁵⁷¹ Diese Überlegung gilt analog für den neuen Art. 91b GG. Insofern sind jegliche Aussagen zur *Art* der Mehrheit, die in jenen Vereinbarungen anzuwenden sei, fehlgeleitet. Dies betrifft etwa die Auffassung des verfassungsändernden Gesetzgebers von 2006. Unter Berufung auf den zuvor geschlossenen Koalitionsvertrag hatte dieser geltend gemacht, Vereinbarungen „auf Seiten der Länder [müssten] nur mit einer Mehrheit von mindestens 13 Stimmen abgeschlossen werden“.⁵⁷²

⁵⁶⁸ Zur Altfassung: *Siekmann*, Art. 91b, Rn. 24; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 14; *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 267.

⁵⁶⁹ Zur Altfassung: *Maunz*, Art. 91b, Rn. 35; *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 263; *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 68.

⁵⁷⁰ BVerfGE 1, 299 (315); vgl. *Marnitz*, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 117.

⁵⁷¹ *Mager*, Art. 91b, Rn. 10. Vgl. *Kienemund*, Art. 91b, Rn. 4; *Wolff*, Der neue Artikel 91b GG, S. 777f. Vgl. die Auffassung von *Schmidt-De Caluwe*, dass ein „Mehrheitsdiktat“ von Art. 91a GG nicht gedeckt ist: *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91a, Rn. 12. Für ein Mehrheitsprinzip hinsichtlich Art. 91b GG a.F. aber: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 14; *Siekmann*, Art. 91b, Rn. 24.

⁵⁷² *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 16. Im Dunkeln bleibt überdies, wieso man auf diese augenscheinlich willkürliche Mehrheitserfordernis verfiel. Zu Recht kritisch: *Schmidt-Aßmann*, Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung, S. 418; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 87; *Mager*, Art. 91b, fn. 37; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 4.

Nun gilt es, den Bereich jener Vereinbarungen genauer abzugrenzen, denen alle Länder zustimmen müssen. Dies sind nach Satz 2 „Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen“. Die Sonderregel des Satz 2 ist hinsichtlich von Wissenschaftsbereichen und Förderformaten nicht eingeschränkt. Es werden *alle* schwerpunktmäßig die Hochschulen betreffenden Fördermaßnahmen erfasst, die sich unter den weit gefassten Satz 1 subsumieren lassen („Wissenschaft, Forschung und Lehre“, vgl. 4.6.1.1.). Dazu gehören projektbezogene ebenso wie institutionelle Förderungen, also etwa die Grundmittelförderung von einzelnen oder mehreren Hochschulen. Die alte Beteiligungs-Sonderregel des Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG a.F. hingegen bezog sich lediglich auf die in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. benannten „Vorhaben an Hochschulen“.

Der Begriff der „Hochschulen“ ist weit zu fassen. Plausiblerweise findet eine Begriffsbestimmung auch hier Anwendung, die im Zuge der Änderung des Art. 91a Satz 1 Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. im Jahr 1970 vorgelegt wurde und in der Anlage des Hochschulbauförderungsgesetzes ihren konkreten Niederschlag fand.⁵⁷³ Unter den Begriff fallen demnach alle privaten und öffentlichen Hochschulen, inklusive Kunst-, Sport-, Musik- und Gesamthochschulen, pädagogischen Hochschulen, Fachhochschulen sowie kirchlichen und privaten Hochschulen. Überdies sind auch die Bundeswehrhochschulen und sonstigen Hochschulen des Bundes erfasst.⁵⁷⁴ Damit ist ein enges Begriffsverständnis von „Hochschulen“, das beispielsweise nur die staatlichen Landeshochschulen einschließt, nicht anzunehmen. Indem dieser inklusive Hochschulbegriff angewendet wird, erfasst die Sonderregel des Satz 2 einen weiten Bereich.

Dass sich Satz 2 nur auf Hochschulen bezieht und damit eine Unterscheidung zwischen Hochschulen und nicht-hochschulischen Wissenschaftsbereichen herstellt, ist von *Seckelmann* kritisiert worden.⁵⁷⁵ Denn diese Differenzierung kontrastiert mit der in Satz 1 zugleich vorgenommenen Entdifferenzierung der Förderbereiche. In der Tat mag man hierhin eine systematisch unschöne Konstruktion erkennen, die die eigentlich intendierte geringere Komplexität der neuen Normfassung konterkariert.

⁵⁷³ BGBl. 1979 I Nr. 76, S. 1161ff. Vgl. *Seckelmann*, Föderalismusreform III?, S. 251. Für einen weiten Hochschulbegriff plädiert auch Wolff, die aber überraschenderweise auch die Akademien der Wissenschaften als erfasst ansieht: *Wolff*, Der neue Artikel 91b GG, S. 778.

⁵⁷⁴ *Suerbaum*, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 11; *Hellermann*, Art. 104a/Art. 104b, Rn. 298; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 14; *Mager*, Art. 91b, Rn. 21; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 11. Vgl. BVerfGE 126, 1 (1) zur grundsätzlichen Wissenschaftlichkeit der Fachhochschulen.

⁵⁷⁵ *Seckelmann*, Föderalismusreform III?, S. 251.

Die Reichweite der Sonderregel des Satz 2 wird entscheidend durch die Wendung „im Schwerpunkt“ eingeschränkt. Für diesen Begriff bietet die Gesetzesbegründung die Interpretationshilfe an, die Förderung der Hochschulen müsse „im Vordergrund“⁵⁷⁶ stehen. Diese Erklärung ist nicht erhellend, weil „im Vordergrund“ ebenso interpretationsbedürftig ist wie „im Schwerpunkt“.⁵⁷⁷ Unklar ist damit, warum die sich anschließende Behauptung, „Zusammenschlüsse zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen [seien] mit den jeweiligen Sitzländern zu vereinbaren“⁵⁷⁸, generell richtig sein sollte.

Diese von der Gesetzesbegründung nicht ausgeräumte begriffliche Unschärfe und die sich daraus ergebende Interpretationsnotwendigkeit haben kritische Kommentare hervorgerufen.⁵⁷⁹ Diese Kritik an der Normformulierung ist einerseits berechtigt. Hinsichtlich der Verfassungsnutzung ist andererseits fraglich, ob daraus negative Folgen erwachsen müssen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Unschärfe bestehen bliebe. Dann würde der Begriff für jede geplante Fördermaßnahme ad hoc interpretiert werden können, was der Rechtsklarheit und Konsistenz abträglich wäre und das Kriterium ggf. sogar entwerten würde.⁵⁸⁰ In der Praxis steht das aber eher nicht zu befürchten. Denn an der Formulierung macht sich die Reichweite der länderseitigen Veto-Rechte fest, die sowohl für den Bund als auch für die Länder höchst bedeutsam sind. Alle Seiten dürften somit Interesse daran haben, dem Begriff zumindest eine allgemein akzeptierte Grundbedeutung zuzumessen.

Eine einleuchtende Begriffsdefinition von „im Schwerpunkt“ ist nun verhältnismäßig einfach. Neben weiteren denkbaren Möglichkeiten ist „mehr als 50 Prozent der Fördersumme auf sich vereinend“ eine handhabbare und intuitiv einleuchtende Operationalisierung.⁵⁸¹ Nicht überzeugen hingegen kann die Auffassung, dass überdies mehr als eine Hochschule betroffen sein muss, da ja die Wendung „im Schwerpunkt Hochschulen“ einen Plural enthält⁵⁸². Der Numerus bei „Hochschulen“ ist eher aus grammatikalisch-stilistischen Gründen gewählt worden, für die Auslegung ist dies folgenlos. Ebenso wenig einleuchtend ist die vom Bundesrat

⁵⁷⁶ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, S. 7, 10.

⁵⁷⁷ *Seckelmann*, *Föderalismusreform III?*, S. 251.

⁵⁷⁸ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, S. 10. Der Satz ist auch deshalb nicht schlüssig, weil er fälschlicherweise darauf abhebt, wer die Vereinbarung abzuschließen, und nicht darauf, wer ihr zuzustimmen hat.

⁵⁷⁹ Strohschneider in: *dpa*, DFG zur GG-Novelle; BT-Drucks. 18(18)48e, S. 3; *Seckelmann*, BT-Drucks. 18(18)48d, S. 4; *Seckelmann*, *Föderalismusreform III?*, S. 251; *HRK*, BT-Drucks. 18(18)48h, S. 2.

⁵⁸⁰ Vgl. die Diskussion um den Begriff der „überregionalen Bedeutung“, s. 4.5.

⁵⁸¹ *Speiser*, *Der neue Art. 91b GG*, S. 88.

⁵⁸² *Wolff*, *Der neue Artikel 91b GG*, S. 779.

vorgeschlagene Auslegung „wo die Hochschulen direkt betroffen sind“.⁵⁸³ Unklar ist dabei, was „direkte Betroffenheit“ im Unterschied zur (bloßen) Betroffenheit sein sollte. Und auch wenn Hochschulen „direkt“ betroffen sind, müssen sie nicht „im Schwerpunkt“ betroffen sein.

Anzumerken ist überdies, dass ein Schwerpunktprinzip auch schon bislang hinsichtlich der in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG a.F. genannten Forschungsbauten angewendet wurde (s. 4.6.2.4.) und aufgrund des neuen Art. 91b Abs. 1 Satz 3 GG ja auch weiterhin angewendet werden muss. Im Förderhandeln hatte diese Interpretationserfordernis keine negativen Auswirkungen. Zwar betrifft das Schwerpunktprinzip hier Forschungsbauten. Es ist aber nicht zu erkennen, warum die Operationalisierung des Prinzips bei Forschungsbauten erheblich einfacher sein sollte als bei Hochschulen. Wie auch immer die Begriffsdefinition genau ausfällt: Das Schwerpunktprinzip verkleinert den Kreis jener Vereinbarungen, denen alle Länder zustimmen müssen.

Die Schwerpunktregelung des Satz 2 unterscheidet Art. 91b GG von der Vorgängerregelung. Die Beteiligungs-Sonderregel des Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG a.F. erfasste *jegliche* „Vorhaben an Hochschulen“, also auch solche, die nur teilweise oder sogar nur zum kleinsten Teil an Hochschulen durchgeführt werden. Nach der neuen Regel sind nun Vorhaben nicht mehr erfasst, die zwar auch, aber nicht schwerpunktmäßig Hochschulen betreffen. Vereinbarungen zu solchen Vorhaben unterliegen nur noch der allgemeinen Regel, nach der alle betroffenen Länder zu beteiligen sind. Insgesamt fällt der Vergleich der Beteiligungsregelungen somit differenziert aus: Die Neuregelung ist einerseits weiter als die Altregelung (Aufhebung der Beschränkung auf Vorhaben), andererseits enger (Schwerpunktprinzip).

Die Beteiligungs-Sonderregel des Satz 2 wird nun in Satz 3 selbst mit einer Ausnahmeregelung versehen. Danach ist für „Vereinbarungen über Forschungsbauten einschließlich Großgeräten“ auch dann nicht die Zustimmung aller Länder erforderlich, wenn diese Vereinbarungen schwerpunktmäßig Hochschulen betreffen. Diese Ausnahme von der Ausnahme wird notwendig, weil ansonsten auch Forschungsbauten und Großgeräte von Satz 2 erfasst worden wären. Dies war nicht angestrebt, man wollte die Altfassung in dieser Hinsicht

⁵⁸³ Bundesregierung, BT-Drucks. 18/2710, S. 8.

nachbilden.⁵⁸⁴ Die Kopie ist sogar besser als das Original: Unter den Vorhabenbegriff des Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. ließen sich streng genommen auch Forschungs- und sonstige Hochschulbauten sowie Großgeräte subsumieren. Vereinbarungen zu diesen Fördergegenständen wären damit – entgegen der Absicht des damaligen Gesetzgebers – dem alle Länder umfassenden Einstimmigkeitsgebot unterfallen. Nur eine zwar letztlich gerechtfertigte, aber durchaus bemühte Auslegung des Vorhaben-Begriffs kann diesen Effekt verhindert (s. 4.6.2.3.). Dieser handwerkliche Fehler wurde in der Neufassung vermieden. Wie bislang müssen Vereinbarungen über Forschungsbauten und Großgeräte somit nur die betroffenen Länder einstimmig zustimmen. Wie bereits erwähnt kehrt mit Satz 3 die Notwendigkeit zurück, den Begriff des „Forschungsbaus“ zu interpretieren. Das plausible Schwerpunktprinzip (s. 4.6.2.4.) bleibt mithin für Art. 91b Abs. 1 GG weiterhin einschlägig. Auch die Kritik an der Unschärfe des Begriffs bleibt allerdings bestehen.⁵⁸⁵

Die verschachtelte Konstruktion der Sätze 2 und 3 ist kein stilistischer Glanzpunkt.⁵⁸⁶ Sie ist die Folge der gegenüber der Vorgängernorm vollständig veränderten Textlogik des Absatzes. In Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG a.F. wurden drei Förderbereiche benannt, die eine gezielte Bezugnahme der damaligen, in Satz 2 verankerten Sonderregel auf einen bestimmten Förderbereich ermöglichte. In der neuen Normfassung wurde die Benennung der Förderbereiche in Einzelziffern aufgegeben, womit auch eine entsprechende Bezugnahme unmöglich wurde. Die Beteiligungsregeln des neuen Art. 91b Abs. 1 GG operieren nun zwangsläufig nach einem Mengen-Ausschlussprinzip.

⁵⁸⁴ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, S. 7.

⁵⁸⁵ Hinsichtlich der Neufassung: *Suerbaum*, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 15; *Seckelmann*, *Föderalismusreform III?*, S. 251.

⁵⁸⁶ *Speiser*, *Der neue Art. 91b GG*, S. 88.

4.3. Gemeinsame Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit

Mit der Vereinbarung verändern sich die Verwaltungskompetenzen der Vertragspartner. Die Vereinbarung etabliert eine gemeinsame Verwaltungszuständigkeit und verdrängt so die bisherige Kompetenzverteilung im betreffenden Sachgebiet, i.d.R. die jeweils alleinigen Zuständigkeiten der beteiligten Länder. Sowohl Bund als auch Ländern kommen somit neue Rechte und Pflichten zu, insbesondere verwaltungsmäßige Mitgestaltungsrechte hinsichtlich der vereinbarten Fördermaßnahme.⁵⁸⁷ Jenseits der Sachgebiete, für die eine Mischverwaltung etabliert wurde, bleiben die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern allerdings unverändert. Die weitgehende Länderzuständigkeit für Bildung und Wissenschaft bleibt somit unangetastet.

Aufgrund der gemeinsamen Verwaltungszuständigkeit und Art. 104a Abs. 1 GG, der insoweit unberührt bleibt, wird eine gemeinschaftliche Finanzierung der gemeinsamen Aufgabe begründet.⁵⁸⁸ Nach Art. 104a Abs. 1 GG müssen die Verwaltungsträger ihre jeweiligen Aufgaben selbst finanzieren (s. 3.4.1.). Die Gemeinschaftsaufgabe ist eine Aufgabe beider Partner, die folglich gemeinsam für die Finanzierung zuständig sind. Damit verdrängt oder durchbricht Art. 91b GG Art. 104a Abs. 1 GG nicht.⁵⁸⁹ Der Lastentragsgrundsatz bleibt gültig, bezieht sich nun aber auf die neue Aufteilung der Verwaltungszuständigkeiten. In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass eine Mischfinanzierung – also eine staatsübergreifende Finanzierung fremder Aufgaben – dann nicht vorliegt, wenn eine gemeinschaftliche Aufgabe auch gemeinsam finanziert wird.⁵⁹⁰

Ebenso wenig wird die gemeinsame Finanzierung einer gemeinsamen Aufgabe durch Art. 91b Abs. 3 GG legitimiert.⁵⁹¹ Diese Bestimmung verpflichtet lediglich zur Regelung der frei verhandelbaren Kostentragung in der Vereinbarung (s. 4.7.). Schließlich begründet auch nicht erst der Begriff der „Förderung“ in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG die Mitfinanzierungsrechte und -pflichten der Partner.⁵⁹²

⁵⁸⁷ *Volkman*, Art. 91b, Rn. 6; *Heun*, Art. 91b, S. 6, 12.

⁵⁸⁸ *Siekman*, Finanzzuweisungen des Bundes, S. 632; *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 264; *Speiser*, Der neue Art. 91b GG, 88.

⁵⁸⁹ Dieser Auffassung sind aber hinsichtlich der Altfassung: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 4; *Mager*, Art. 91b, Rn. 33; *Siekman*, Art. 91a, Rn. 20; *Kirchhof*, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, S. D35.

⁵⁹⁰ BVerfGE 26, 338 (391), s. 3.4.1.

⁵⁹¹ A.A.: *Siekman*, Art. 91b, Rn. 30; *Heun*, Art. 91b, Rn. 15. Ausführlich zu Art. 91b Abs. 3 GG, s. 4.7.

⁵⁹² So aber wohl: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 9.

Wäre dem so, wäre die gemeinsame Finanzierung der in Abs. 2 geregelten Gemeinschaftsaufgabe zweifelhaft, weil dort der Begriff der „Förderung“ nicht auftaucht. Das ist aber offensichtlich nicht der Fall.

Gleichwohl ist eine im Rahmen von Art. 91b GG mögliche Ausnahme von Art. 104a Abs. 1 GG in Betracht zu ziehen: Ein Vertragspartner kann eine Gemeinschaftsaufgabe zu einem höheren Grad finanzieren als er diese verwaltungsmäßig mitgestaltet. Der Grad der inhaltlichen Mitwirkung entspricht dann nicht der Höhe der Anteilsfinanzierung.⁵⁹³ In diesem Fall mag man argumentieren, seine Finanzierungsleistung „reiche über“ seine Verwaltungszuständigkeit. Der Partner leiste, in diesem Sinne, eine Fremdfinanzierung für den Aufgabenanteil, der nicht von ihm übernommen wird. Dies widerspräche dem Verbot der Mischfinanzierung nach Art. 104a Abs. 1 GG. Spiegelbildlich würde der zweite Partner den fraglichen Aufgabenanteil nicht finanzieren, und insoweit das Finanzierungsgebot des Art. 104a GG unterlaufen.⁵⁹⁴ In der Praxis – so das Argument – trete diese Konstellation v.a. dann auf, wenn der Bund eine Gemeinschaftsaufgabe vollständig finanziert, den Länder aber ein gewisses Maß an inhaltlicher Mitbestimmung erhalten bleibt. Dies treffe etwa auf den Qualitätspakt Lehre zu. Genau diese den Ländern verbleibende Mitsprache sei sogar geboten, weil nur dann der Charakter der Gemeinschaftsaufgabe gewahrt bleibt. „Die Mitsprache“, formuliert Meyer, „kann nicht abgekauft werden“.⁵⁹⁵

Die Argumentation ist formal richtig, geht aber am Kern des Art. 104a Abs. 1 GG vorbei. Die Norm soll die Querfinanzierung von Aufgaben verhindern, für die eine Staatsebene *überhaupt nicht* zuständig ist. Blockiert werden soll eine vollständig aufgabendissoziierte Kostenübernahme, um der Gefahr von Abhängigkeitsverhältnissen zu begegnen. Diese Situation ist im Fall von Gemeinschaftsaufgaben nicht gegeben. Die beteiligten Partner sind, nach Maßgabe ihrer freiwilligen Vereinbarung, gemeinschaftlich für die Aufgabe zuständig. Unter dieser Prämisse lässt Art. 91b GG eine weitgehende Flexibilität hinsichtlich der Gewichtung des inhaltlichen Zusammenwirkens und der finanziellen Lastenverteilung zu. Zwischen der Finanzierung einer fremden Aufgaben und der

⁵⁹³ Mager, Art. 91b, S. 17. Goroncy weist generell darauf hin, dass die inhaltlichen Mitwirkungsmöglichkeiten eines Partners nicht strikt an seine finanzielle Beteiligung zu binden sind: Goroncy, Zusammenwirken nach Art. 91b, S. 317; vgl. Meusel, Außeruniversitäre Forschung, S. 1252.

⁵⁹⁴ Heun, Art. 91b, Rn. 19; Wolff, Der neue Artikel 91b GG, S. 772.

⁵⁹⁵ Meyer, Föderalismusreform 2006, S. 266. Meyer trägt aber das hier vorgestellte Argument nicht vor. vgl. Guckelberger, Bildungsevaluation als Gemeinschaftsaufgabe, S. 273.

überproportionalen Finanzierung einer gemeinsamen Aufgabe besteht ein qualitativer Unterschied.

Genauso wenig wie Art. 104a Abs. 1 GG von Vereinbarungen nach Art. 91b GG berührt wird, werden auch andere finanzverfassungsrechtliche Regelungen berührt.⁵⁹⁶ Insbesondere die Investitionshilfekompetenz des Bundes nach Art. 104b GG in Bereichen, in denen er Gesetzgebungskompetenzen besitzt, gelten unvermindert fort. Ebenso lassen Vereinbarungen die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern in den Sachgebieten des Art. 91b GG unangetastet, v.a. die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG und Art. 74 Abs. 33 GG. Anders herum können aber Bundes- oder Landesgesetze Vereinbarungen auf Grundlage von Art. 91b GG vorgehen.⁵⁹⁷

4.4. Zusammenwirken und Förderung

Wie seine Vorgängernorm gestattet auch Art. 91b GG reziproke Kooperationsverhältnisse. Nicht nur der Bund kann bei der Wahrnehmung von Landesaufgaben mitwirken, sondern auch die Länder bei der Wahrnehmung von Bundesaufgaben.⁵⁹⁸ Auch diese Reziprozität bringt die Gleichberechtigung der Vertragspartner zum Ausdruck. In dieser Hinsicht unterscheidet sich Art. 91b GG von Art. 91a GG, der nur die Mitwirkung des Bundes bei Landesaufgaben gestattet.⁵⁹⁹ Dieser Unterschied wird auch terminologisch sichtbar: Während der Bund in Art. 91a GG bei Landesaufgaben „mitwirkt“, können die Staatsebenen in Art. 91b GG „zusammenwirken“. ⁶⁰⁰

Diese Feststellung ist allerdings vor dem Hintergrund der tatsächlichen Kompetenzverteilung im Wissenschaftsbereich zu sehen. Zwar existieren ungeschriebene Verwaltungskompetenzen des Bundes insbesondere für die Projektförderung, Großforschungs- und Ressortforschungseinrichtungen sowie die Hochschulen des Bundes. Bund und Länder könnten nun Fördergegenstände innerhalb dieser Bereiche, insoweit die in Art. 91b GG genannten Bedingungen

⁵⁹⁶ Zur fehlenden Sperrwirkung der Norm als solcher sowie zu von den Partnern ggf. freiwillig vereinbarten Ausschlussbestimmungen, s. 4.1.3.

⁵⁹⁷ Hinsichtlich der Altfassung: *Mager*, Art. 91b, S. 37.

⁵⁹⁸ *Seckelmann*, BKG 91b, Rn. 2. Zur Altfassung: *Siekmann*, Art. 91b, Rn. 5; *Pieroth*, Art. 91b, Rn. 1; *Mager*, Art. 91b, Rn. 7; *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91b, Rn. 6.

⁵⁹⁹ *Heun*, Art. 91b, Rn. 7; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 6; *Siekmann*, Art. 91a, Rn. 22; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 10; *Mager*, Art. 91b, Rn. 7.

⁶⁰⁰ *Goroncy*, Zusammenwirken nach Art. 91b, S. 312; *Marnitz*, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 70.

erfüllt sind, im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe gemeinschaftlich fördern.⁶⁰¹ Insofern ist auch der Hinweis richtig, dass sich bei den potenziellen Kooperationsbereichen des Art. 91b GG „nur z.T. [...] um originäre Aufgaben der Länder“⁶⁰² handelt.

Bislang war die Mitwirkung eines oder mehrerer Länder an einer vom Bund getragenen Wissenschaftsaufgabe jedoch weit weniger relevant als die umgekehrte Kooperationsrichtung. Quantitativ bedeutsam ist dabei nur die Mitwirkung der Länder an der Förderung der vom Bund getragenen Großforschungseinrichtungen.⁶⁰³ Die Konstellation, dass vor allem der Bund an Länderaufgaben mitwirkt, dürfte sich in Zukunft kaum ändern. Dagegen sprechen zum einen die unterschiedlichen finanziellen Potenzen von Bund und Ländern, sowie die Tatsache, dass sich viele Länder in schwierigen finanzpolitischen Lagen befinden. Zum anderen liegen, von den genannten Ausnahmen abgesehen, die Verwaltungszuständigkeiten für die Wissenschaft überwiegend in Länderhand. Insbesondere die institutionelle Hochschulförderung ist ein fast ausschließlich den Ländern zufallender Bereich. Das Hochschulwesen ist aber sowohl finanziell als auch strukturell das Kernelement des deutschen Wissenschaftssystems. Hier werden überdies die größten und dringendsten Defizite gesehen, v.a. die mangelnde Grundfinanzierung der Hochschulen (s. 5.1.). Genau diese Defizite waren ja das zentrale, nahezu durchgängig vertretene Motiv der verfassungspolitischen Diskussion, die schließlich zur Änderung des Art. 91b GG führte (s. 2.3.). Das heißt: Im weitaus bedeutendsten und zugleich am stärksten mit Problemen behafteten Bereich, innerhalb dessen Kooperationen auf Grundlage von Art. 91b GG möglich sind, kann nur der Bund an Länderaufgaben mitwirken.

Wie in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG a.F. umfasst der in Art. 91b GG Abs. 1 Satz 1 GG verwendete Begriff der „Förderung“ Planung, Aus- und Durchführung sowie Finanzierung von Fördermaßnahmen.⁶⁰⁴ Die gemeinsame Finanzierungsverpflichtung folgt allerdings bereits aus der gemeinsamen Verwaltungszuständigkeit (s. 4.3.). Weitere organisatorische Maßnahmen, die für ein effektives Zusammenwirken

⁶⁰¹ Vgl. hierzu hinsichtlich der von Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F. umfassten, möglichen Fördergegenstände: *Henneke*, Art. 91b, Rn. 10.

⁶⁰² Zur Altfassung: *Siekman*, Art. 91b, Rn. 5.

⁶⁰³ *Suerbaum*, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 2; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 8; *Jauch*, Wissenschaftsförderung, S. 105. Im Fall der Helmholtz-Zentren liegt die Länderbeteiligung aber nur bei 10 Prozent, der Bund übernimmt 90 Prozent.

⁶⁰⁴ *Pieroth*, Art. 91b, Rn. 4. Zur Altfassung: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 14; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 7; *Maunz*, Art. 91b, Rn. 15, 30; *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 263.

notwendig sind, lassen sich ebenfalls unter den Begriff subsumieren.⁶⁰⁵ Dabei ist grundsätzlich auch verwaltungsmäßiges Detailhandeln umfasst⁶⁰⁶, das sich in der Förderpraxis etwa in Ausführungsvereinbarungen und Bewirtschaftungsgrundsätzen niederschlagen kann. Eine Beschränkung auf bestimmte Förderarten ist nicht anzunehmen.⁶⁰⁷ Anders stellt sich die Situation bei Art. 91b GG Abs. 2 GG dar, in dem der Begriff der „Förderung“ nicht mehr auftaucht. Die hier genannten Gegenstände sind allerdings so eng geschnitten und konkret gefasst, dass es einer analogen begrifflichen Eingrenzung nicht bedarf.⁶⁰⁸

Die mit der Förderung verbundenen Möglichkeiten müssen nicht vollständig ausgeschöpft werden. In der Vereinbarung können überdies Teilzuständigkeiten auf die Partner verteilt werden. Frei auszuhandeln ist schließlich die Delegation von Aufgaben an Dritte – so geschehen bei der Exzellenzinitiative und dem Nachfolgeprogramm der Exzellenzstrategie, deren Durchführung an die DFG und den Wissenschaftsrat übertragen wurde. Die mit einer Förderung verbundenen Kooperationsmodi sind also mannigfaltig und flexibel.⁶⁰⁹

Zu den Modi der gemeinsamen Förderung gehört auch die Errichtung von intermediären Institutionen. *Pieroth* spricht dabei treffend von „institutioneller Verfestigung“⁶¹⁰ der Förderung. Nach h.M. können solchen Institutionen nicht nur koordinierende und beratende Befugnisse, sondern auch begrenzte Entscheidungsbefugnisse zukommen.⁶¹¹ Ihre Entscheidungsverfahren und operativen Verfahrensregeln können weitgehend frei verhandelt werden. Zu betonen ist allerdings, dass mit der Delegation an Umsetzungsorgane keine der Bestimmungen des Art. 91b GG oder andere rechtliche Regelungen umgangen werden können. Insbesondere gilt, dass auch Entscheidungen der intermediären

⁶⁰⁵ Hinsichtlich der Altfassung: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 9.

⁶⁰⁶ Hinsichtlich der Altfassungen: *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 17; *Tiemann*, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben, S. 162. Nach *Siekman* ist Planung und auch Finanzierung umfasst, „nicht aber die Durchführung im Einzelfall“: *Siekman*, Art. 91b, Rn. 12. Ähnlich argumentiert *Goroncy*, der als gemeinsame Kompetenz nur die „sachpolitische Leitlinienbestimmung außerhalb des Bereichs der Verwaltung“ erfasst sieht: *Goroncy*, Zusammenwirken nach Art. 91b, S. 314.

⁶⁰⁷ So auch: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, S. 6f.; *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 17.

⁶⁰⁸ *Volkman*, Art. 91b, Rn. 16.

⁶⁰⁹ *Heun*, Art. 91b, Rn. 7; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 3; *Maunz*, Art. 91b, Rn. 36.

⁶¹⁰ *Pieroth*, Art. 91b, Rn. 3. Vgl. hinsichtlich der Altfassung: *Heun*, Art. 91b, Rn. 10; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 7; *Maunz*, Art. 91b, Rn. 26; *Siekman*, Art. 91b, Rn. 25; *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 265. *Meusel* spricht mit Blick auf die damalige Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung von „quasi-gemischt-institutionalisierte[r] Verwaltungszuständigkeit des Bundes und der Länder“: *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1252.

⁶¹¹ *Pieroth*, Art. 91b, Rn. 3. Vgl. hinsichtlich der Altfassung: *Heun*, Art. 91b, Rn. 10; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 14; *Kienemund*, Art. 91b, Rn. 4.

Institution auf „den inneren Bereich der Exekutive begrenzt“⁶¹² bleiben. Die Kompetenzen der beteiligten Parlamente von Bund und Ländern, insbesondere deren jeweilige Haushaltshoheit, können auf diese Weise nicht eingeschränkt werden. Genauso wenig wie Vereinbarungen nach Art. 91b GG selbst können Entscheidungen eines auf Grundlage der Norm errichteten Organs die Rechte der beteiligten Parlamente aufheben oder beschränken.⁶¹³

Diese rechtlichen Möglichkeiten nutzend, wurde am ersten Januar 2008 die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) errichtet.⁶¹⁴ Mitglieder der GWK sind die Wissenschafts- und Finanzminister von Bund und Ländern. Nach Art. 1 des GWK-Abkommens soll das Gremium „alle Bund und Länder gemeinsam berührenden Fragen der Forschungsförderung, der wissenschafts- und forschungspolitischen Strategien und des Wissenschaftssystems“⁶¹⁵ beraten. Neben diesen übergeordneten Funktionen gehören Planung und Durchführung von Fördermaßnahmen nach Art. 91b GG zu den zentralen Aufgaben der GWK.⁶¹⁶

4.5. Überregionale Bedeutung

Nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG können Bund und Länder „in Fällen überregionaler Bedeutung“ zusammenwirken. Diese Bedingung fand sich bereits in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG a.F. sowie in der Altfassung von 1970⁶¹⁷. Eine trennscharfe und intuitiv einleuchtende Definition von „überregionaler Bedeutung“ ist jedoch nicht offensichtlich.⁶¹⁸ Eine solche Definition ist aber einzufordern, denn ansonsten besteht die Gefahr, dass dem Begriff je nach avisiertem Fördergegenstand ganz unterschiedliche Bedeutungen beigemessen werden. Ein semantisch derart flexibler Ansatz würde das Kriterium trivialisieren. Denn es würden diejenigen Akteure den Begriff auslegen, die eine gemeinsame Fördermaßnahme anstreben. Nüchtern konstatiert *Löwer* genau solche eine Trivialisierung: „Das

⁶¹² Hinsichtlich der Altfassung: *Heun*, Art. 91b, Rn. 10.

⁶¹³ Mager weist überdies darauf hin, dass eine irreversible „Abtretung von Befugnissen an institutionalisierte Kooperationsgremien“ grundsätzlich nicht gestattet ist: *Mager*, Art. 91b, Rn. 9.

⁶¹⁴ BGBl. 2007 Nr. 195, S. 7787ff., Art. 1; vgl. *Wixforth*, Außeruniversitäre Forschungsförderung, S. 194.

⁶¹⁵ BGBl. 2007 Nr. 195, S. 7787ff., Art. 1. Zur Vorläuferorganisation BLK, s. 2.1.2.

⁶¹⁶ BGBl. 2007 Nr. 195, S. 7787ff., Art. 2 Abs. 2; vgl. *Schlegel*, Auswirkungen der Föderalismusreform, S. 52.

⁶¹⁷ Vgl. den Hinweis in der Gesetzesbegründung: *Bundesregierung*, BT-Drucks. V/2861, Tz. 286.

⁶¹⁸ Vgl. die interessante, hier aber nicht zu vertiefende Parallele zum Begriff „für die Gesamtheit bedeutsam“ in Art. 91a Abs. 1 GG. Dazu das Troeger-Gutachten: *Kommission für die Finanzreform*, Troeger-Gutachten, Tz. 154.

Tatbestandsmerkmal „überregionale Bedeutung“ [...] hat [...] allenfalls die Funktion eines Bagatellvorbehalts“⁶¹⁹. Auch die Einlassung der saarländischen Ministerpräsidentin *Kramp-Karrenbauer*, der „überwiegende Teil“ der Hochschulaktivitäten sei von überregionaler Bedeutung, kann in diesem Sinne verstanden werden.⁶²⁰ Ob diese Einschätzungen letztlich zutreffen, muss sich nun zeigen. Auch wenn eine über den Einzelfall hinausweisende Definition des Begriffs zu fordern ist, sollte diese gleichwohl einen angemessenen Abstraktionsgrad aufweisen. Denn das von Art. 91b GG eröffnete Fördergebiet ist außerordentlich weit. Den zahlreichen und höchst diversen Einzelfällen kann nur eine Definition gerecht werden, die deren Spezifika gerecht wird und somit einen gewissen Interpretationsspielraum erhält.⁶²¹ Im Folgenden werden verschiedene Definitionsversuche des Begriffs der „überregionalen Bedeutung“ diskutiert.

Die Gesetzesbegründung von 2014 stellt auf „Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus“ ab sowie auf Bedeutung „im nationalen und internationalen Kontext“⁶²². Damit werden die Formulierungen der Gesetzesbegründung von 2006 nahezu wortgleich übernommen.⁶²³ Diese Begriffsbestimmung per se kann nicht zufriedenstellen, denn auch sie ist unklar. Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus könnte sich nun, erstens, auf Forschungsergebnisse beziehen, die aus der geförderten Maßnahme hervorgehen. Als spezifische Form des kodifizierten Wissens, das auf systematische und methodisch nachvollziehbare Weise erzeugt wurde, sind Forschungsergebnisse allerdings immer überregional gültig. Objektivität

⁶¹⁹ *Löwer*, BT-Drucks. 17(18)265g, S. 5; vgl. *Pfost/Franz*, Mischfinanzierungen, S. 349. Einen zu weiten Interpretationsspielraum für den Begriff machen geltend: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, S. 7; *Mager*, Art. 91b, Rn. 16; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 153; *Wolff*, Der neue Artikel 91b GG, S. 776.

⁶²⁰ In: *Bundesrat*, BR-Drucks. 925 (Plenarprotokoll), S. 271. Ein von Schleswig-Holstein zur Stellungnahme des Bundesrats zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eingebrachter Antrag (*Schleswig-Holstein*, BR-Drucks. 323/2/14; vgl. auch: *GEW*, BT-Drucks. 18(18)48g, S. 2f.) hebt gerade nicht auf die Beliebigkeit bzw. zu große Inklusivität der Formulierung ab, sondern im Gegenteil auf ihre ausschließende Wirkung. Eine Förderung „vor allem in der Breite“ und von strukturschwachen Regionen würde so verhindert. Der Antrag schweigt sich allerdings darüber aus, wie die solcherart verengende Definition denn lautet.

⁶²¹ In diesem Sinne hinsichtlich der Altfassung: *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 17; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 9; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 8; *Maunz*, Art. 91b, Rn. 31. *Siekmann* hingegen macht in zu strikter Weise geltend, Bund und Länder komme überhaupt kein Beurteilungsspielraum zu: *Siekmann*, Art. 91b, Rn. 13.

⁶²² *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, S. 7.

⁶²³ *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 17; vgl. *Bundesregierung*, BT-Drucks. 17/10956, S. 6. In der Gesetzesbegründung von 2006 wurde der Begriff der „überregionalen Bedeutung“ noch fälschlicherweise auf die Förderung einer Maßnahme bezogen, nicht auf die Maßnahme selbst: *Siekmann*, Art. 91b, Rn. 12; *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 253. Dieser Fehler war wohl mangelnder Sorgfalt in der hektischen Schlussphase der Verhandlungen geschuldet und wurde in der neuen Gesetzesbegründung korrigiert.

und Universalität gelten als Kernmerkmale von Wissenschaft. Fehlen sie, kommt dies dem Verlust der Wissenschaftlichkeit selbst gleich. Im Sinne von „Gültigkeit“ – oder im Vorgriff auf die Ergebnisse der Forschung: „mit angestrebter Gültigkeit“ – hat deshalb jede Forschungstätigkeit „Ausstrahlungskraft über das einzelne Land hinaus“. Eine wie auch immer spezifizierte, raumbezogene Gültigkeit von Forschungsergebnissen gibt es nicht.⁶²⁴ Dessen unbenommen gibt es Forschungsergebnisse, die sich auf ein regionales Phänomen beziehen, beispielsweise die nur in Neuseeland vorkommende Vogelart der Kiwis. Auch Erkenntnisse über diese Gegenstände sind aber überregional gültig. Würde das Kriterium so verstanden, wäre überdies unklar, wie es sich auf weitere nach Art. 91b GG förderfähige Bereiche übertragen ließe (etwa den Bereich der wissenschaftlichen Lehre).

Ausstrahlungskraft über das eigene Land hinaus könnte sich, zweitens, auf die Wirkung der Forschungsergebnisse oder Wissenschaftsaktivitäten beziehen. Ein solcher Gedanke scheint hinter der Formulierung „überregionale Bedeutung und gesamtstaatliche[s] wissenschaftspolitische[s] Interesse“ in einigen Bund-Länder-Vereinbarungen zu stehen.⁶²⁵ In ähnlicher Weise macht bereits die Begründung des Finanzreformgesetzes von 1969 geltend, überregionale Bedeutung liege dann vor, wenn das „Vorhaben oder die Einrichtung für den Gesamtstaat oder zwei [oder] mehrere Länder bedeutsam ist“.⁶²⁶ Ähnliches scheint die Formel „Mehrwert für das deutsche Wissenschaftssystem“ auszudrücken, die die Bundesminister *Wanka* und *de Mazière* gebrauchten.⁶²⁷

Dieser wirkungsbezogene Ansatz kämpft mit dem logischen Problem, dass die Rezeption von Wissenschaft nach dieser selbst stattfindet, und zum Zeitpunkt des Förderbeginns kaum sicher prognostiziert werden kann. Dies gilt für die wissenschaftsinterne Rezeption, und a fortiori für die Rezeption in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft. *Seckelmann* weist überdies darauf hin, dass das so verstandene Merkmal „zeit- und kontextabhängig“⁶²⁸ ist. Die kaum zu lösende methodische Frage kommt hinzu, wie sich die Wirkung aufgabenadäquat messen

⁶²⁴ *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 253; *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1256.

⁶²⁵ BGBl. 2007 Nr. 195, S. 7787ff., Art. 3; *Bundesregierung*, Ausführungsvereinbarung WGL, § 1; *Bundesregierung*, Ausführungsvereinbarung Akademienprogramm, § 1.

⁶²⁶ *Bundesregierung*, BT-Drucks. V/2861, Tz. 286. Vgl.: *Heun*, Art. 91b, Rn. 12; *Maunz*, Art. 91b, Rn. 30, 33; *Mager*, Art. 91b, Rn. 16; *Wolff*, Der neue Artikel 91b GG, S. 777. *Goroncy* meint vermutlich Ähnliches, wenn er von „allgemeinwichtige[n] und vorrangige[n] Einzelvorhaben“ spricht: *Goroncy*, Zusammenwirken nach Art. 91b, S. 314.

⁶²⁷ *BMBF/BMI*, Brief an Regierungskoalitionen, S. 2. Ähnlich *Wanka* in: *Schmoll*, *Wanka* legt Entwurf vor, S. 4.

⁶²⁸ *Seckelmann*, Föderalismusreform III?, S. 252.

ließe. Die Wirkung von Lehrvorhaben müsste beispielsweise anders gemessen werden als die von Forschungseinrichtungen.⁶²⁹ Ferner wäre der erforderliche Schwellenwert der je spezifischen Wirkung unklar. Ließe sich die Renovierung der Sanitäranlagen an der Fachhochschule Bonn-Rhein-Sieg rechtfertigen, weil sie für die Erbringung möglicherweise weitflächig rezipierter und ökonomisch verwertbarer Forschungsergebnisse notwendig ist? Wie auch immer die konkrete Definition ausfällt, sie müsste auch von der DFG als Forschungsförderorganisation bei ihren einzelnen Förderentscheidungen beachtet werden. Schließlich lässt sich die Sinnhaftigkeit des so konzipierten Kriteriums bezweifeln: Warum sollten nicht auch Fördergegenstände, die hauptsächlich innerhalb eines Landes oder gar lokal wirksam werden (etwa weil es hier eine Konzentration von Spezialisten des betreffenden Forschungsgebiets gibt), gefördert werden können?⁶³⁰

Ein weiterer Definitionsversuch der „überregionalen Bedeutung“ findet sich in der „Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten“ (AV-FuG):

„Überregional bedeutsame Forschung zeichnet sich in der Regel durch ein innovatives, interdisziplinäres Forschungskonzept aus. Indizien für die erfolgreiche Umsetzung eines solchen Konzepts können z.B. Graduiertenschulen, Exzellenzcluster, DFG-Forschungszentren, Sonderforschungsbereiche, DFG-Forschergruppen, Graduiertenkollegs, BMBF-, EU-Förderung, herausragende Drittmittelwerbung und Publikationstätigkeit, renommierte Preise sein.“⁶³¹

Überregional bedeutsame Forschung wird hier letztlich als Qualität oder Hochwertigkeit interpretiert. Bei der Beurteilung der Qualität von Forschungsvorhaben spielen die genannten Kriterien tatsächlich oft eine Rolle, etwa in den Evaluationsverfahren der DFG. Insbesondere die organisatorische und inhaltliche Anschlussfähigkeit der geplanten Forschung an bestehende Einrichtungen oder Projekte, ihr Neuigkeitscharakter und ihre Interdisziplinarität sowie die Vorleistungen des Antragstellers in Form von eingeworbenen Drittmitteln, Publikationen und Forschungspreisen sind i.d.R. von Bedeutung. Ist dies die intendierte Lesart von „überregionaler Bedeutung“, so ist zunächst auf die

⁶²⁹ Vgl. Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 153.

⁶³⁰ Vgl. hinsichtlich des Kriteriums „für die Gesamtheit bedeutsam“ des Art. 91a Abs. GG a.F.: Marnitz, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 65.

⁶³¹ Bundesregierung, Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten, § 3, Abs. 3 Nr. 2. Mit ähnlicher Denkrichtung ist in der Gesetzesbegründung 2006 hinsichtlich Investitionsvorhaben für die Hochschulforschung von einer „besonderer nationaler Exzellenz“ die Rede: CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen, BT-Drucks. 16/813, S. 17.

irreführende, weil in räumlichen Kategorien operierender Chiffre hinzuweisen.⁶³² Die Begriffe „aussichtsreiche“ oder „hochwertige“ Forschungsvorhaben wären besser gewesen. Völlig unklar bliebe allerdings, wie und durch wen die so verstandene Qualität von geplanten Fördermaßnahmen ermittelt werden sollte, insbesondere wenn es nicht um einzelne Forschungsvorhaben geht, sondern um Vorhaben oder Einrichtungen in anderen Wissenschaftsbereichen. Überließe man den politischen Akteuren in jedem Einzelfall die Wahl der Methode, würde man wiederum eine Trivialisierung des Kriteriums riskieren. Eine zwingend vorgeschaltete, wissenschaftsgeleitete Evaluation würde die Verfahren in unzumutbarer Weise in die Länge ziehen und käme einer problematischen Aushöhlung der Kompetenzen gleich, die Art. 91b GG den Exekutiven von Bund und Ländern zumisst.

In der Gesetzesbegründung von 2006 wird „überregionale Bedeutung“ als minimales Fördervolumen interpretiert.⁶³³ Bei der Förderung von Projekten der außeruniversitären Forschung und bei Großgeräten seien jeweils Bagatellgrenzen durch Bund und Länder zu definieren. Bei Forschungsbauten gelte eine Bagatellgrenze mit einer „Orientierungsgröße von 5 Mio. Euro“. In der AV-FuG wurde dieser quantitative Ansatz übernommen: Als förderfähig werden dort Forschungsbauten bzw. als Forschungsbauten angemeldete Großgeräte angesehen, wenn ihre Investitionskosten mindestens 5 Mio. Euro betragen.⁶³⁴ Großgeräte können gefördert werden, wenn ihre Beschaffungskosten höher als 100.000 Euro an Fachhochschulen bzw. höher als 200.000 Euro an anderen Hochschulen liegen, insgesamt jedoch 5 Mio. Euro nicht übersteigen.⁶³⁵ In ähnlicher Weise wird in der AV-WGL ein finanzielles Mindestvolumen bestimmt, das ein „gesamtstaatliches wissenschaftspolitisches Interesse“ und damit die Förderfähigkeit rechtfertigt.⁶³⁶ Der minimale Zuwendungsbedarf wird mit 5 Mio. Euro für ingenieur-, natur-,

⁶³² Oder aber man würde von der Qualität eines Fördergegenstands auf dessen Überregionalität schließen. Das wäre aber wenig überzeugend, wie Seckelmann gezeigt hat: *Seckelmann*, BKG 91b, Rn. 22.

⁶³³ *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 17. Grundsätzlich billigend: *Mager*, Art. 91b, Rn. 16; *Siekmann*, Art. 91b, Rn. 13; *Heun*, Art. 91b, Rn. 12.

⁶³⁴ *Bundesregierung*, Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten, § 3, Abs. 3 Nr. 3. Heun verweist auf die insgesamt widersprüchlichen Bestimmungen: *Heun*, Art. 91b, Rn. 12.

⁶³⁵ *Bundesregierung*, Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten, § 8 Abs. 2 sowie Abs. 3 Nr. 2. Die finanzielle Obergrenze bei Großgeräten ist allerdings nicht strikt. Ist ein Gerät teurer, kann es dennoch gefördert werden, dann aber aus dem Budget für Forschungsbauten: *Wissenschaftsrat*, Leitfaden Forschungsbauten, S. 22f.

⁶³⁶ *Bundesregierung*, Ausführungsvereinbarung WGL, § 1 Abs. 1.

biowissenschaftliche oder medizinische Einrichtungen bzw. mit 1,5 Mio. Euro für geistes-, sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Einrichtungen angeben.

Den Begriff der „überregionalen Bedeutung“ anhand finanzieller Untergrenzen zu definieren, kann nicht überzeugen. Zum einen ist eine solche Definition bislang nur bei wenigen Fördergegenständen tatsächlich angewendet worden. Zum anderen ist sie begrifflich künstlich, hinsichtlich der konkreten Zahlen willkürlich⁶³⁷ und nicht zeit- und kontextbeständig. Außerdem ermöglicht das so verstandene Kriterium nicht die für die Wissenschaftsförderung notwendige Flexibilität. Werden eher hohe Kostenwerte angesetzt, werden Maßnahmen ausgeschlossen, die prinzipiell durchaus förderwürdig erscheinen.⁶³⁸ Bei niedrigen Kostenwerten werden Maßnahmen erfasst, die intuitiv keineswegs förderwürdig erscheinen. Die sortierende Wirkung des Kriteriums wäre also fragwürdig. Schließlich ist auch hier die Frage zu stellen, wer die finanziellen Untergrenzen bestimmen sollte. Die Definitionen den beteiligten Exekutiven, also den beteiligten Stakeholder zu überlassen, hätte wiederum einen trivialisierenden Effekt.

Schließlich wurde vorgebracht, der Begriff der „überregionalen Bedeutung“ habe eine politische Funktion. *Löwer* konstatiert, der Begriff mache eine „Tendenz zu selektiven Entscheidungen“⁶³⁹ des Bundes sichtbar. Dies wäre rechtssystematisch unschön: Eine Grundgesetznorm muss und sollte nicht Hinweise dazu enthalten, wie der Verfassungsnutzer sie zu gebrauchen beabsichtigt (insofern ein Nutzungsspielraum besteht). Die Nutzungsabsicht kann sich mit den politischen Verhältnissen und Prioritäten überdies ändern. Ferner ist ein solcher Hinweis unnötig, weil der Bund das Instrument der fakultativen Gemeinschaftsaufgaben ohnehin nach eigenem Ermessen nutzen kann. Eine Streichung des Begriffs hätte daher keinerlei Folgen. An anderer Stelle macht *Löwer* geltend, der Bund könne unter Verweis auf das Merkmal „„kleinteilige“ Unterstützungsanliegen“⁶⁴⁰ abwehren. Das könnte er möglicherweise – allerdings nur, wenn es eine plausible Definition gäbe. Die gibt es aber nicht.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass bisher keine überzeugende Definition des Begriffs der „überregionalen Bedeutung“ vorgelegt wurde. Auch die

⁶³⁷ Volkmann erkennt hier „ein[en] gewisse[n] Beurteilungsspielraum“: *Volkmann*, Art. 91b, Rn. 9. Das ist zu zurückhaltend, der Spielraum ist praktisch unbegrenzt.

⁶³⁸ *Volkmann*, Art. 91b, Rn. 9.

⁶³⁹ In: *Kühne*, SPD-Fraktion gegen Bundesunis, S. 18.

⁶⁴⁰ *Löwer*, BT-Drucks. 18(18)48i, S. 4.

Erfolgsaussichten künftiger Definitionsversuche scheinen gering.⁶⁴¹ Dass bislang nicht ernsthaft versucht wurde, diese terminologische Unbestimmtheit aufzulösen, kann indes nicht verwundern. Die verfassungsrechtlich fragwürdige Offenheit des Kriteriums ist förderpraktisch von Vorteil, da auf diese Weise das Förderhandeln kaum eingeschränkt ist. In diesem Sinne wird der Begriff zwar in zahlreichen Verwaltungsvereinbarungen deklaratorisch bemüht, jedoch ohne – von der oben diskutierten Ausnahme abgesehen – eine Definition anzubieten und zu begründen, warum die avisierte Fördermaßnahme unter diese Definition fällt.

4.6. Gegenstände des Zusammenwirkens

4.6.1. Abgrenzung des Förderbereichs

4.6.1.1. Wissenschaft, Forschung und Lehre

Nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG können Bund und Länder „bei der Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre zusammenwirken“. In den Sätzen 2 und 3 werden Vereinbarungen zu Teilgebieten dieses Bereichs mit den dargestellten Beteiligungs-Sonderregeln versehen (4.2.2.). Die Altfassung hingegen hatte in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1-3 GG a.F. Förderbereiche additiv benannt, und in Satz 2 eine auf die damalige Ziffer 2 bezogene Sonderregel installiert.

Das Motiv für die Einfügung des Begriffsdreiklangs „Wissenschaft, Forschung und Lehre“ mag der Wunsch gewesen sein, Art. 91b Abs. 1 GG an Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG anzugleichen. Gerade die Auslegung von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG zeigt nun aber, dass eine befriedigende Definition des Zentralbegriffs der „Wissenschaft“ schwierig ist. Dies liegt zuallererst in der von *Smend* bereits 1928 konstatierten Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft begründet, die eine formale, methodische oder gar inhaltliche Eingrenzung schwierig macht.⁶⁴² Was Wissenschaft ist, bestimmt maßgeblich die Wissenschaft und der sie kennzeichnende, selbst dynamischen Veränderungsprozessen unterworfenen Erkenntnisprozess selbst. Aus diesem Befund wird traditionell die Rechts- und Staatsferne der Wissenschaft abgeleitet.

Trotz seiner inhärenten, konzeptionellen Offenheit hat sich das Bundesverfassungsgericht dem Begriff mehrmals genähert. Im s.g. Ersten

⁶⁴¹ Ebenfalls skeptisch: *Seckelmann*, Föderalismusreform III?, S. 251f.

⁶⁴² *Smend*, Das Recht der freien Meinungsäußerung, S. 44ff. Vgl. *Trute*, Forschung zwischen Freiheit und Institutionalisierung, S. 54ff.; *Starck*, Art. 5, Rn. 352; *Scholz*, Art. 5, Rn. 87f.; *Gärditz*, Hochschulorganisation, S. 300; *Krausnick*, Staat und Hochschule, S. 93f.

Hochschulurteil macht es geltend, zur Wissenschaft zähle „alles, was nach Inhalt und Form als ernsthafter, planmäßiger Versuch zur Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist“⁶⁴³. Zugleich betont auch das Gericht, es vertrete „nicht eine bestimmte Auffassung von der Wissenschaft oder eine bestimmte Wissenschaftstheorie“. Ausdrücklich wird somit das wissenschaftspluralistische, methoden- und ergebnisoffene Denkmodell anerkannt, das stark auf den prozeduralen Charakter der Wissenschaft abhebt. Zu konstatieren seien „die auf wissenschaftlicher Eigengesetzlichkeit beruhenden Prozesse, Verhaltensweisen und Entscheidungen beim Auffinden von Erkenntnissen, ihrer Deutung und Weitergabe“⁶⁴⁴.

Der auf diese Weise durch den Wissenschaftsbegriff zwar zurückhaltend, aber doch näherungsweise abgegrenzte Bereich ist weit. Er umfasst beispielsweise Technologietransfer, Bereitstellung und Betrieb wissenschaftlicher Infrastruktur, wissenschaftsunterstützende Service- und IT-Einrichtungen, Personalmaßnahmen sowie Wissenschaftskommunikation und Wissenschaftsmarketing.⁶⁴⁵ Einzubeziehen ist ferner die Lehre, allerdings im Sinne der wissenschaftlichen Lehre. Diese charakterisiert das Bundesverfassungsgericht als „wissenschaftlich fundierte Übermittlung der durch die Forschung gewonnenen Erkenntnisse“⁶⁴⁶. Die wissenschaftliche Lehre muss demnach in einem Zusammenhang mit eigener oder fremder Forschung stehen. Dieses Merkmal grenzt sie gegenüber anderen Lehrformen ab, etwa dem Schulunterricht.⁶⁴⁷ Grundsätzlich erfasst sind damit insbesondere die grundständige Lehre an Hochschulen (unabhängig von wissenschaftlichen Qualifikationszielen oder -stufen), Weiterbildung, Fernstudien- und E-Learning-Angebote sowie sämtliche auf das Aufgabenfeld der wissenschaftlichen Lehre bezogenen Aktivitäten und Ressourcenbedarfe (Lehrpersonal, Bibliotheken, räumliche, technische und infrastrukturelle Ausstattung

⁶⁴³ BVerfGE 35, 79 (113); vgl. *Starck*, Art. 5, Rn. 353. Grundlegend zur Spannung zwischen Definitionsgebot und Unmöglichkeit einer Definition, zu zentralen Wissenschaftsbegriffen und zum Wahrheitsbezug in der BVerfG-Definition: *Trute*, *Forschung zwischen Freiheit und Institutionalisierung*, 54ff., 110ff.; *Scholz*, Art. 5, Rn. 101; *Krausnick*, *Staat und Hochschule*, S. 93; *Gärditz*, *Hochschulorganisation*, S. 300ff.

⁶⁴⁴ BVerfGE 35, 79 (112); vgl. BVerfGE 47, 327 (367); 90, 1 (11f.); 111, 333 (354). Der Bundesbericht *Forschung* definiert Wissenschaft im Jahr 1969 weniger überzeugend als „Forschung und Entwicklung, die dazugehörige Information sowie akademische Lehre und Studienförderung“: *Bundestag*, BT-Drucks. 5/4335, S. 4.

⁶⁴⁵ Vgl. zur Begriffsweite: *Schmidt-Aßmann*, *Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung*, S. 416; vgl. *Nolte*, *Zuständigkeit des Bundes*, S. 91; *Scholz*, Art. 5, Rn. 82f. *Trute* gibt einen Katalog von wissenschaftlichen, aber nicht Lehre und Forschung zugehörigen Aktivitäten an: *Trute*, *Forschung zwischen Freiheit und Institutionalisierung*, S. 111.

⁶⁴⁶ BVerfGE 35, 79 (113).

⁶⁴⁷ *Starck*, Art. 5, Rn. 358, 375; *Scholz*, Art. 5, Rn. 103f.

für die Lehre, administrative Ressourcen etc.). Diese Ressourcenbedarfe können investiver und nicht-investiver Natur sein. Zu unterstreichen ist jedoch, dass nicht automatisch jede Form der Lehre an einer Wissenschaftseinrichtung zur wissenschaftlichen Lehre zu rechnen ist. Denn nicht immer ist der erforderliche Konnex zur Forschung gegeben.⁶⁴⁸ Die Abgrenzung zu reiner Wissensvermittlung – also einer Lehre ohne substanziellen Forschungsbezug – ist u.a. für Veranstaltungen in der ersten Hälfte eines Hochschulstudiums von Belang. Ob das oft von weisungsgebundenem Lehrpersonal durchgeführte Lehrangebot sowohl an Fachhochschulen als auch an Universitäten den erforderlichen Forschungsbezug hat, mag man teilweise bezweifeln. Verschärfend kommt hinzu, dass mit Umstellung der Studiengänge auf Bachelor und Master im Zuge der Bologna-Reform das Hochschulstudium verschulter geworden ist.

Überdies ist die Forschung unter den Wissenschaftsbegriff zu subsumieren. Dies ergibt sich aus dem intuitiven Verständnis von Forschung ebenso wie aus der Begriffsbestimmung, die das Bundesverfassungsgericht unter Berufung auf den Bundesbericht Forschung von 1969 angibt. Danach ist Forschung „die geistige Tätigkeit, mit dem Ziele, in methodischer, systematischer und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen“⁶⁴⁹. Sämtliche dieser Tätigkeit zugehörigen oder dienenden Aktivitäten bzw. dadurch ausgelöste Bedarfe sind begrifflich miterfasst, beispielsweise Personalbedarfe (Wissenschaftler und wissenschaftsakzessorisches Personal), apparative Ausstattungen und Instrumentierungen, Technik und Infrastruktur sowie Material und logistische Ressourcen.⁶⁵⁰ Auch die Publikation bzw. Verbreitung von Forschungsergebnissen gehört dazu.⁶⁵¹ Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung steht Forschung überdies in engem Zusammenhang mit forschungsbezogener Lehre.⁶⁵²

In der Literatur wird teilweise die Auffassung vertreten, dass zwischen wissenschaftlicher Forschung und Forschung zu unterscheiden sei, und dass nur

⁶⁴⁸ *Scholz*, Art. 5, Rn. 104ff.

⁶⁴⁹ BVerfGE 35, 79 (113) bzw. *Bundestag*, BT-Drucks. 5/4335, S. 4. Vgl. „planmäßige, methodengesteuerte, eigenverantwortliche Suche, Bestätigung oder Falsifikation von Erkenntnissen“: *Starck*, Art. 5, Rn. 361. Vgl. auch „Handeln in der Absicht der Erzeugung neuen Wissens“: *Trute*, *Forschung zwischen Freiheit und Institutionalisierung*, S. 122; vgl. *Maunz*, Art. 91b, Rn. 32. Das BVerfG hat aber auch geltend gemacht, es gebe keine eindeutige und allgemeingültige Definition von Forschung: BVerfGE 61, 210 (246).

⁶⁵⁰ Für ausführliche Kataloge solcher Aktivitäten: *Starck*, Art. 5, Rn. 361; *Trute*, *Forschung zwischen Freiheit und Institutionalisierung*, S. 123ff.

⁶⁵¹ A.A.: *Trute*, *Forschung zwischen Freiheit und Institutionalisierung*, S. 127.

⁶⁵² BVerfGE 35, 79 (113).

erstere unter den Wissenschaftsbegriff falle.⁶⁵³ In diesem Sinne macht *Mager* hinsichtlich der Altfassung geltend, wissenschaftliche Forschung (die in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F. gebrauchte Wendung) bezeichne „Forschung als Selbst- und Primärzweck“. Dies sei für Ressortforschungs- und Industrieforschungseinrichtungen nicht anzunehmen, da sie „außerhalb der Forschung liegenden Verwaltungszwecken“⁶⁵⁴ dienten. Dies ist wenig einleuchtend. Zum einen gibt es Ressortforschungseinrichtungen, deren Tätigkeitsschwerpunkt auf Grundlagenforschung und nicht auf der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben etc. (also auf „Verwaltungszwecken“) liegt. Dies ist sogar eine sich immer stärker ausprägende Entwicklung.⁶⁵⁵ Anders herum gibt es anerkannte Forschungseinrichtungen wie die Fraunhofer-Institute, die vor allem im Auftrag der Industrie forschen und somit nicht als Selbst- oder Primärzweck. Zum anderen ist die teleologische Zweiteilung des Forschungsbegriffs unmotiviert, wie insbesondere das zitierte BVerfG-Urteil zeigt. Jede korrekterweise so deklarierte Forschungstätigkeit fällt damit unter den Begriff der Wissenschaft. Grundsätzlich erfasst sind also auch die Auftragsforschung, die Ressortforschung und die privatwirtschaftliche Forschung, etwa in der Industrie.⁶⁵⁶ Allerdings ist zu betonen, dass nicht per se alle, sondern nur solche Ressort- und Industrieforschungseinrichtungen und -projekte förderfähig sind, die unter den Forschungsbegriff fallen. Ob dem so ist, mag im Einzelfall nicht leicht zu entscheiden sein. Denn die Abgrenzung von Forschung gegenüber anderen, verwandten Aktivitäten ist mitunter schwierig.⁶⁵⁷ Dazu zählen beispielsweise die Validierung von Forschungsergebnissen und die Entwicklung von Prototypen in der Industrieforschung. Zentral ist aber die Feststellung, dass die Ressort- und Industrieforschung nicht grundsätzlich ausgeschlossen sind. Bislang wurde die Förderung der Ressort- und Industrieforschung allerdings nicht auf

⁶⁵³ *Starck*, Art. 5, Rn. 352; *Wolff*, Der neue Artikel 91b GG, S. 774.

⁶⁵⁴ *Mager*, Art. 91b, Rn. 17; vgl. *Heun*, Art. 91b, Rn. 13. Maunz schließt die Ressortforschung aus, die Industrieforschung nicht: *Maunz*, Art. 91b, Rn. 31.

⁶⁵⁵ *Seckelmann*, BKG 91b, Rn. 17. Auf diese Entwicklung weist schon Oppermann im Jahr 1969 hin: *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, S. 413f.

⁶⁵⁶ *Seckelmann*, BKG 91b, Rn. 17. Zur Altfassung argumentiert ebenso: *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 150; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 10; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 12; *Schmidt-Aßmann*, Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung, S. 420. Ebenso, aber hinsichtlich des Wissenschaftsbegriffs in Art. 5 Abs. 3 GG: *Trute*, Forschung zwischen Freiheit und Institutionalisierung, S. 102f.; *Starck*, Art. 5, Rn. 355; *Scholz*, Art. 5, Rn. 98.

⁶⁵⁷ BVerfGE 61, 210 (246); *Volkman*, Art. 91b, Rn. 9. Trute weist mit Blick auf Art. 5 Abs. 3 GG darauf hin, dass Industrieaktivitäten wegen ihrer starken Marktorientierung tatsächlich oft nicht umfasst sein dürften: *Trute*, Forschung zwischen Freiheit und Institutionalisierung, 103ff., 122.

Art. 91b GG a.F. gestützt, sondern auf andere Rechtsgrundlagen (s. 3.3.2.1.). Dies lag im Ermessen von Bund und Ländern.⁶⁵⁸

Wie in der Altfassung fallen unter den Forschungsbegriff nicht nur Einrichtungen, in denen Forschung betrieben wird, sondern auch solche, die Forschungsförderung betreiben.⁶⁵⁹ Dies betrifft in der gegenwärtigen Förderpraxis vorwiegend die DFG.⁶⁶⁰ Hinsichtlich der Altfassung wird diese Einschätzung in der Literatur überwiegend geteilt, allerdings ebenso überwiegend ohne Begründung.⁶⁶¹ Eine Erklärung ist aber erforderlich, weil Organisationen wie die DFG zunächst als eine der parlamentarischen Kontrolle entzogene und damit problematische Verwaltungszwischenebene erscheinen. Zwei alternative Begründungen für die Förderfähigkeit sind plausibel. Zum einen lässt sich argumentieren, die DFG falle als Selbstverwaltungsorganisation der Wissenschaft selbst unter den Wissenschaftsbegriff. Mitglieder der DFG können nur Einrichtungen der Forschung von allgemeiner Bedeutung werden. Dies sind derzeit 95 wissenschaftliche Einrichtungen, davon 69 Hochschulen. Die DFG würde damit als ein der Forschung zugehöriger Empfänger staatlicher Zuwendungen auftreten.⁶⁶² Zum anderen kann die Eigenschaft der DFG akzentuiert werden, eine intermediäre Förderorganisation zu sein. Als solche agiert sie im Auftrag der sie finanzierenden staatlichen Akteure. Eine solche Zwischenebene – eine institutionell-verfestigte Form der Förderung (s. 4.4.) – ist nicht problematisch, wenn und insofern sie den einschlägigen, rechtlichen Anforderungen in gleicher Weise Genüge tut wie Bund, Länder und die von diesen gebildeten Gremien.⁶⁶³ Dazu gehörte bis zur Verfassungsänderung 2015

⁶⁵⁸ Vgl. das GWK-Abkommen: BGBl. 2007 Nr. 195, S. 7787ff., Protokollnotiz zu Art. 1 Abs. 1 der Anlage. Vgl. ebenso die Gesetzesbegründung von 2006: Dort wird darauf verwiesen, dass die Ressortforschung des Bundes neben den Fördermöglichkeiten des Art. 91b GG a.F. als eigenständige Förderform bestehen bleibt: *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 17. Auch schon vor 2006 hatten Bund und Länder vereinbart, die Ressortforschung und Industrieforschung nicht gemeinsam zu fördern: BGBl. 1975 Nr. 240, S. 4ff, Art. 2 Abs. 1.

⁶⁵⁹ Zur entsprechenden Reichweite von Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F.: *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 17.

⁶⁶⁰ Vorwiegend, weil auch die Union der deutschen Akademien der Wissenschaften bzw. ihre Mitgliedsakademien als Forschungsförderer im Rahmen des von Bund und Länder mit jährlich rund 63 Mio. Euro geförderten Akademienprogramms auftreten.

⁶⁶¹ *Heun*, Art. 91b, Rn. 13; *Volkmann*, Art. 91b, Rn. 10; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 6. Meyer problematisiert, ob die Förderung der DFG auf Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F. oder eher auf Nr. 2 zu stützen ist: *Meyer*, *Föderalismusreform 2006*, S. 255. Der Unterschied hätte, bei Stützung auf Nr. 2, in einem dann eingreifenden Veto-Recht der Länder bestanden. Meyer kommt zum Ergebnis, eine Stützung auf Nr. 1 sei angemessen.

⁶⁶² *Bode*, *Gesetzgebung des Bundes zur Forschungsförderung*, S. 237.

⁶⁶³ Vgl. die GWK, die ja ebenfalls selbst nicht zur Wissenschaft zählt, sondern ein Gremium zur Planung und Umsetzung der gemeinsamen Wissenschaftsförderung darstellt. Im Unterschied zur GWK ist die DFG allerdings keine aus Regierungsvertretern bestehende Organisation, s. 4.4. Vgl. zur Rechtsgrundlage der DFG-Förderung: *Jauch*, *Wissenschaftsförderung*, S. 177.

insbesondere die Vorschrift, dass Hochschulen nicht institutionell, sondern nur im Rahmen von Vorhaben gefördert werden können. Diese Vorschrift findet sich nach wie vor in der Ausführungsvereinbarung zur gemeinsamen Förderung der DFG.⁶⁶⁴

Hinsichtlich des Wissenschaftsbegriffs ist nun zu bilanzieren. Wenn Wissenschaft sowohl Forschung als auch Lehre umfasst, dann ist die in Art. 91b Abs. 1 GG verwendete Formulierung „Wissenschaft, Forschung und Lehre“ ein Pleonasmus. Dem Oberbegriff „Wissenschaft“ werden mit „Forschung“ und „Lehre“ zwei Teilbegriffe beigesellt.⁶⁶⁵ Diese Feststellung wäre hinsichtlich des Begriffs der „Lehre“ durch die völlig unplausible These zu vermeiden, mit Lehre sei eben nicht nur die wissenschaftliche Lehre gemeint, sondern auch die sonstige Lehre, also etwa der Schulunterricht.⁶⁶⁶ Eine Aufteilung der Forschung in wissenschaftliche und nicht-wissenschaftliche Forschung, die ein analoges Argument ermöglichen würde, ist oben bereits zurückgewiesen worden. Damit bleibt der Anspruch, den Verfassungstext mit minimalen sprachlichen Mitteln so klar wie möglich zu halten, an dieser Stelle unerfüllt.⁶⁶⁷ Der weite Gegenstandsbereich hätte mit dem Wissenschaftsbegriff allein erfasst werden können. Die Gesetzesbegründung konzidiert dies sogar, versucht aber die Einfügung des Lehrbegriffs zu rechtfertigen: „Bereits bisher ist die Förderung der Lehre vom Wortlaut des geltenden Artikel 91b GG umfasst. Dies wird nunmehr ausdrücklich klargestellt.“⁶⁶⁸ Dies kann nicht überzeugen. Es war seit 2006 unstrittig, dass die Lehre über den schon in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. verwendeten Begriff der Wissenschaft erfasst war (s. 4.6.2.2.). Dies zeigt etwa der 2010 beschlossene Qualitätspakt Lehre. Eine Klarstellung war mithin unnötig. *Wolff* mutmaßt, dass man die Erweiterung des gegenständlichen Kooperationsbereichs sprachlich spiegeln wollte, indem man die Wendung der Vorgängerfassung („Wissenschaft und Forschung“) um den Lehrbegriff erweiterte.⁶⁶⁹ Wäre dem so, hätte der Gesetzgeber einer symbolischen Botschaft den Vorzug gegenüber einem ballastfreien Verfassungstext gegeben. Hingewiesen sei schließlich darauf, dass die Altfassung ähnliche tautologische

⁶⁶⁴ *Bundesregierung*, Ausführungsvereinbarung DFG, § 3 (1).

⁶⁶⁵ *Seckelmann*, Föderalismusreform III?, S. 251. Vgl. auch *Scholz*, Art. 5, Rn. 85; *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem, S. 68.

⁶⁶⁶ Vgl. hinsichtlich Art. 5 Abs. 3 GG: *Trute*, Forschung zwischen Freiheit und Institutionalisierung, S. 130. A.A. ist *Kaufhold*, die „Wissenschaft“ nicht als Oberbegriff von „Forschung“ und „Lehre“ auffasst und deshalb die Lehrfreiheit als selbstständiges Grundrecht ansieht, das „heute nicht mehr im Dienst von Wissenschaft“ stehe: *Kaufhold*, Lehrfreiheit, S. 299.

⁶⁶⁷ *Speiser*, Der neue Art. 91b GG, S. 89.

⁶⁶⁸ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, S. 7. Billigend: *Suerbaum*, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 12, 13b.

⁶⁶⁹ *Wolff*, Der neue Artikel 91b GG, S. 774.

Formulierungen enthielt. In Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F. fand sich der Begriff der „wissenschaftlichen Forschung“, in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. der bereits erwähnte Begriff „Wissenschaft und Forschung“.⁶⁷⁰ Meyer macht geltend, dass Forschung zwar zur Wissenschaft gehöre, aber in der alten Nr. 2 eigens erwähnt wird und „also nicht unter „Wissenschaft“ im Sinne der Nr. 2 zu subsumieren“⁶⁷¹ sei. Dieses Argument kann mit Blick auf die dargestellten Wortbedeutungen nicht überzeugen.

Innerhalb der hier aufgezeigten inhaltlichen Grenzen erfasst der Wissenschaftsbegriff sämtliche Akteure, Sektoren und organisatorischen Ausprägungsformen. Dazu sind privat und öffentlich finanzierte Hochschulen (Universitäten, Fachhochschulen⁶⁷² und weitere Hochschultypen), außeruniversitäre Organisationen und Einrichtungen sowie nicht-institutionalisierte Verbünde, Netzwerke und Programme zu rechnen. Weiterhin zählen Einrichtungen dazu, die aus der Fusion eines außeruniversitären Instituts mit einer Hochschule entstanden sind. Auch organisatorisch oder administrativ abgegrenzte Untereinheiten von Einrichtungen – etwa Institute, Fakultäten oder Fachbereiche von Hochschulen – sind erfasst. Grundsätzlich macht der Wissenschaftsbegriff nicht an institutionellen oder organisatorischen Grenzen halt. Er ist indifferent gegenüber der Frage, wo und durch wen Wissenschaft betrieben wird. Notwendig sind deshalb nicht einmal Institutionen als Bezugspunkt: Auch einzelne Arbeitseinheiten oder Personalstellen sind erfasst, etwa Forschergruppen, Projektteams, Postdoc-Positionen, Mittelbaustellen oder Professuren. Vorstellbar, wenn auch nicht realistisch, ist sogar die Förderung wissenschaftlich tätiger Einzelpersonen, die überhaupt nicht an einer Einrichtung tätig sind. Anders herum garantiert die bloße Zugehörigkeit etwa einer Person oder einer Organisationseinheit zu einem wissenschaftlichen Institut nicht, dass diese jeweils dem Wissenschaftsbegriff unterfallen.⁶⁷³ Auch alle Förderformate und Förderzwecke fallen unter den hier entwickelten Wissenschaftsbegriff. Dazu ist insbesondere die Grundmittelförderung von Einrichtungen oder Teilbereichen von Einrichtungen zu zählen. Dabei können Wissenschaftsorganisationen gefördert

⁶⁷⁰ Zur semantischen Redundanz der Nr. 1: Heun, Art. 91b, Rn. 12; Meyer, Föderalismusreform 2006, S. 257. Zu Nr. 2: Mager, Art. 91b, Rn. 20; Volkmann, Art. 91b, Rn. 11; Löwer, BT-Drucks. 17(18)265g, S. 3; Seckelmann, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 703; Siekmann, Art. 91b, Rn. 19; Henneke, Art. 91b, Rn. 16. Zur Entstehungsgeschichte der Wendung „Wissenschaft und Forschung“, s. 2.2.3.2. Auch in Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG wird die Formulierung „wissenschaftliche Forschung“ verwendet.

⁶⁷¹ Meyer, Föderalismusreform 2006, S. 259.

⁶⁷² Zur Forschungstätigkeit der Fachhochschulen: BVerfGE 61, 210 (246). Zur Anwendbarkeit des Art. 5 Abs. 3 GG auf Fachhochschullehrer: BVerfGE 126, 1, passim.

⁶⁷³ Starck, Art. 5, Rn. 375.

werden, die ihrerseits Einrichtungen betreiben (etwa die Max-Planck-Gesellschaft), aber auch einzelne Einrichtungen (etwa Hochschulen oder die Institute der Leibniz-Gemeinschaft). Überdies können wissenschaftliche Projekte gefördert werden, also zeitlich und thematisch abgegrenzte Vorhaben, sowie wissenschaftliche Verbünde und Kooperationen, unabhängig vom jeweiligen Institutionalierungsgrad und Governance-Modell.

4.6.1.2. Spezialfall: allgemeiner Hochschulbau

Ein besonderes Augenmerk ist auf die Frage zu richten, ob und inwiefern Art. 91b GG die Errichtung und den Unterhalt von Bauten erlaubt. Dass Wissenschaftsbauten zur Wissenschaft gehören, ist begrifflich trivial. Weniger trivial ist die Frage, welche Bauten legitimerweise als Wissenschaftsbauten bezeichnet werden können. Unstrittig dürfte dies für Forschungsbauten sein. Das erhellt nicht zuletzt die Beteiligungsregel des Art. 91b Satz 3 GG, die sich auf Forschungsbauten und Großgeräte im Hochschulsektor bezieht. Als sicher darf überdies gelten, dass Hörsäle, Lehr- und Servicegebäude sowie Infrastruktur- und Technikgebäude an wissenschaftlichen Einrichtungen erfasst sind. Diese Bautypen sind unter den oben dargelegten Wissenschaftsbegriff zu subsumieren. Die Gegenprobe fiele jeweils kontraintuitiv aus: Die These etwa, das Auditorium Maximum der Universität Tübingen sei kein Wissenschaftsbau (zähle nicht zur Wissenschaft), kann nicht überzeugen. Dass auch Wohnheime, Mensen und Kinderbetreuungseinrichtungen an Wissenschaftseinrichtungen erfasst sind, ist plausibel, aber nicht unumstritten.⁶⁷⁴

Unabhängig von diesen wenig überraschenden, unscharfen Begriffsrändern ist die Frage nach der Förderfähigkeit von Wissenschaftsbauten nach Art. 91b Abs. 1 GG zu stellen. Unproblematisch sind wie bislang auch Bauten im außeruniversitären Bereich. Dazu zählen, wiederum unstrittig, Forschungsgebäude im engeren Sinne, aber auch Technik-, Infrastruktur- und Verwaltungsgebäude. Förderfähig ist beispielsweise das Gebäude der Generalverwaltung der Max-Planck-Gesellschaft, also ein Verwaltungsbau. Dezidierte Lehrgebäude sind im außeruniversitären Bereich bis dato kaum vorhanden.

⁶⁷⁴ Meyer macht Zweifel geltend, dass reine Verwaltungsbauten und Gebäude der Studentenversorgung (Wohnheime etc.) erfasst sind: Meyer, Föderalismusreform 2006, S. 259.

Bestritten wurde allerdings, dass auch hochschulische, allgemeine Wissenschaftsbauten auf Grundlage der Norm gefördert werden können.⁶⁷⁵ Zur Stützung dieser These sind zwei Argumente vorgebracht worden. Erstens wurde die Vorgängigkeit des Art. 143c GG für die Herausnahme des allgemeinen Hochschulbaus aus dem Förderbereich angeführt. Die Gesetzesbegründung macht in diesem Sinne geltend, dass sich die „Finanzierung des allgemeinen Hochschulbaus [...] bis 2019 weiterhin ausschließlich nach Artikel 143c GG“⁶⁷⁶ richtet. Art. 143c GG ist wie dargestellt eine Übergangsregelung für die 2006 abgeschafften Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen des Bundes (s. 3.4.2.2.). Dazu gehört die von 1970 bis 2006 in Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG a.F. geregelte, pflichtige Gemeinschaftsaufgabe des allgemeinen Hochschulbaus, für die nach EntflechtG seither Kompensationsmittel des Bundes in Höhe von 693 Mio. Euro p.a. an die Länder fließen. Für die abgeschaffte Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung fließen 19,9 Mio. Euro p.a. an Kompensationsmitteln. Vor diesem Hintergrund mag man argumentieren, die Bundesbeteiligung am Hochschulbau sei über Art. 143c GG „abgegolten“. Der allgemeine Hochschulbau sei deshalb aus dem Förderbereich des Art. 91b GG auszunehmen. Dieses Argument ist aus zwei Gründen nicht überzeugend. Erstens ist mit der 2013 beschlossenen Verlängerung der Bundeszahlungen bis 2019 die gruppenspezifische Zweckbindung der Mittel weggefallen. Erhalten geblieben ist nur noch eine investive Zweckbindung – und auch diese soll mit der Neuregelung der föderalen Finanzbeziehungen künftig wegfallen (s. 2.3.4.). Die Bundesmittel fließen also nicht mehr dezidiert für den Hochschulbau, sondern zur Stärkung des allgemeinen Investitionsvermögens der Länder. Spezifisch der Hochschulbau kann deshalb nicht als mit Art. 143c GG abgegolten angesehen werden. Zweitens ersetzte Art. 143c GG die damalige pflichtige Gemeinschaftsaufgabe durch eine finanzielle Kompensationspflicht des Bundes. Nur eine neue pflichtige Gemeinschaftsaufgabe in diesem Bereich hätte man ggf. unter Verweis auf diese Finanzierungspflicht abwehren können. Art. 91b GG ist aber eine fakultative Gemeinschaftsaufgabe. Diese kann überhaupt nur dann aktiviert werden, wenn sich der Bund als regelmäßiger Hauptfinanzier dazu entschließt. Die einzig plausible Sperrwirkung des Art. 143c GG – eine weitere Verpflichtung des Bundes im allgemeinen

⁶⁷⁵ Kienemund, Art. 91b, Rn. 6; Wolff, Der neue Artikel 91b GG, S. 775.

⁶⁷⁶ Bundesregierung, BT-Drucks. 18/2710, S. 7. Wohl beispielhaft wird im folgenden Satz auf Bauten der studentischen Fürsorge wie Wohnheime und Mensen verwiesen. Vgl. Bundesministerin Wanka in: Bundesrat, BR-Drucks. 929 (Plenarprotokoll), S. 407; Pieroth, Art. 91b, Rn. 4; Kienemund, Art. 91b, Rn. 6; Wolff, Der neue Artikel 91b GG, S. 775. Seckelmann neigt dieser Auffassung ebenfalls zu, sieht aber dennoch den allgemeinen Hochschulbau als von Art. 91b Abs. 1 GG erfasst an: Seckelmann, BKGG 91b, Rn. 20, 51.

Hochschulbau zu blockieren – läuft hinsichtlich Art. 91b GG damit leer. Aus der Zahlungspflicht des Bundes nach Art. 143c GG lässt sich kein Verbot für weiteres, freiwilliges Engagement ableiten. Im Ergebnis führen die in Art. 143c GG normierten Regelungen nicht dazu, dass der allgemeine Hochschulbau nicht im Rahmen von Art. 91b GG gefördert werden kann. Der zitierte Hinweis in der Gesetzesbegründung lässt sich besser in der Weise lesen, dass der Bund bis auf weiteres nicht beabsichtigt, den allgemeinen Hochschulbau auf dieser Grundlage zu fördern. Dies wäre ein politisches Statement zur Normnutzung, kein Kommentar zur systematischen Stellung der Normen zueinander.

Ins Feld geführt wurde zweitens, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber den Förderbereich nicht um den allgemeinen Hochschulbau erweitern *wollte*.⁶⁷⁷ Dass der Bereich faktisch vom Normtext erfasst wird, muss – so wäre das Argument fortzusetzen – ein Missgeschick sein. Dieses muss mit einer Normauslegung korrigiert werden, die den authentischen Willen des Gesetzgebers zur Geltung bringt. Auch dieses Argument ist wenig überzeugend. Zunächst ist die Angemessenheit einer Interpretation zweifelhaft, die den Normtext erkennbar überdehnt. Überdies ist die Missgeschick-These unplausibel. Zu den vielfach erklärten Zielen der Neufassung gehörte es, die Fördergrundlagen im Hochschulbereich zu vereinfachen und mit dem außeruniversitären Bereich in Einklang zu bringen.⁶⁷⁸ Unter dem Eindruck der mühsam als Vorhaben deklarierten Exzellenzinitiative und des Hochschulpakts sowie der Förderung des KIT wollte man die Förderbedingungen so gestalten, dass künftige Maßnahmen einfach und unstrittig gestaltet werden können. Die Herausnahme des allgemeinen Hochschulbaus stünde quer zu diesem Motiv. Schließlich: Wäre die These zutreffend, wäre zumindest ein subtiles Bekenntnis der politischen Akteure zu erwarten gewesen. Das ist aber ausgeblieben.

Im Ergebnis fällt der allgemeine Hochschulbau in den Förderbereich des Art. 91b GG.⁶⁷⁹ Dies wird indirekt auch von den zahlreichen Empfehlungen für Fördermaßnahmen auf Grundlage von Art. 91b GG gestützt, die hochschulische Bauten oder Infrastruktur betreffen (s. 5.1.).

⁶⁷⁷ Wolff will aus diesem Grund den Förderbereich auf Forschungsbauten begrenzen: *Wolff*, Der neue Artikel 91b GG, S. 775.

⁶⁷⁸ Statt aller: Bundesministerin Wanka in: *Bundesrat*, BR-Drucks. 929 (Plenarprotokoll), S. 407.

⁶⁷⁹ Ebenso: *Seckelmann*, BKGG 91b, Rn. 20; *May*, BT-Drucks. 18(18)48c, S. 3. *Speiser*, Der neue Art. 91b GG, 89.

Im Vergleich zur Vorgängerfassung kann damit ein wesentlich weiterer Bereich gefördert werden. Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG a.F. erlaubte nur die Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen.⁶⁸⁰ Diese Erweiterung ist durchaus bemerkenswert. Wie in 2.2.3. dargestellt, war Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG a.F. ein in der Föderalismusreform bewusst abgezirkelter Restbereich des zuvor gemeinschaftlich geförderten allgemeinen Hochschulbaus. Man wollte den Hochschulbau dezidiert in die Hand der Länder legen und ließ nur noch den eng geschnittenen Bereich der Forschungsbauten und Großgeräte übrig. Jetzt ist der Hochschulbau erneut zur Gemeinschaftsaufgabe geworden. Damit hat man sich dem Zustand vor 2006 wieder angenähert. Im Unterschied zu diesem Status Quo Ante ist der Hochschulbau heute allerdings keine pflichtige, sondern eine fakultative Gemeinschaftsaufgabe. Überdies wird der Bereich nicht mehr explizit erwähnt, sondern vom Wissenschaftsbegriff erfasst.

4.6.2. Vergleich zur Vorgängerregelung

4.6.2.1. Außeruniversitäre Forschung (Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F.)

Nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F. konnten „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen“ gemeinschaftlich gefördert werden. In 4.2.2. wurde auf den 1970 geprägten, weiten Hochschulbegriff verwiesen, der auch für Art. 91b GG a.F. einschlägig war. Der ebenfalls hier anzulegende Forschungsbegriff wurde in 4.6.1.1. dargestellt. Im so umschriebenen Areal der Forschung außerhalb von Hochschulen gestattete Nr. 1 sowohl die projektbezogene („Vorhaben“) als auch die institutionelle Förderung („Einrichtungen“). Damit waren zeitlich und/oder thematisch beschränkte Fördermaßnahmen ebenso zulässig wie Grundmittelförderungen. Förderfähig waren auch Zwischenformen, etwa institutionenübergreifende und „institutionell nicht verfestigte Programme“⁶⁸¹ der außeruniversitären Forschung. Hinsichtlich der förderfähigen Formate waren die Möglichkeiten also praktisch nicht beschränkt.⁶⁸² Die in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. geregelte, problematische Beschränkung auf Vorhaben war hier nicht gegeben. Auch Baumaßnahmen und Großgeräte außeruniversitärer Einrichtungen konnten auf Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F.

⁶⁸⁰ Nach der in 4.6.2.3. vorgelegten Argumentation erfasst Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. den allgemeinen Hochschulbau nicht.

⁶⁸¹ *Volkmann*, Art. 91b, Rn. 10; vgl. *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 263.

⁶⁸² *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 17; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 11; *Heun*, Art. 91b, Rn. 13; *Maunz*, Art. 91b, Rn. 30.

gestützt werden, da dies unter den Begriff der Einrichtungen fiel.⁶⁸³ Im Gegensatz dazu stand für den Hochschulsektor der eigens für Forschungsbauten und Großgeräte bestimmte Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG a.F. zur Verfügung.⁶⁸⁴

Bereits hinsichtlich der alten Nr. 1 hätten sich allerdings Abgrenzungsprobleme ergeben können. Dazu gehört die Frage, welche Ressort- und Industrieforschungseinrichtungen unter den Forschungsbegriff fallen (s. oben). Bei einigen Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft, v.a. den Forschungsmuseen, hätte man ebenfalls über die Klassifikation als Forschungseinrichtungen streiten können. Die Forschungsaktivitäten dieser Einrichtungen können gegenüber anderen Aufgaben (Informationsvermittlung etc.) zurücktreten. Hypothetisch hätten sogar noch strittigere Fälle auftreten können, etwa eine außeruniversitäre Einrichtung, deren Tätigkeitsschwerpunkt auf dem Technologietransfer liegt oder eine wesentlich der Graduiertenausbildung gewidmete Einrichtung.⁶⁸⁵ Diese Fragen waren in der Förderpraxis aber ohne Bedeutung. Das Tätigkeitsprofil der überwiegenden Zahl der geförderten außeruniversitären Einrichtungen war und ist so geschnitten, dass sie eindeutig als Forschungseinrichtungen einzustufen sind. Dies trifft etwa für die Max-Planck-Gesellschaft oder die Institute der Helmholtz-Gemeinschaft zu. Überdies fehlte den Förderakteuren jegliches Motiv, möglicherweise auftretende Grenzfälle strittig zu stellen.

Die genannten Fördergrenzen existieren im neuen Art. 91b Abs. 1 GG nicht mehr.⁶⁸⁶ Die Neufassung gestattet Fördermaßnahmen in der gesamten Wissenschaft, nicht nur in der Forschung. Damit sind auch Fördermaßnahmen außerhalb von Hochschulen zulässig, die zwar unter den Begriff der Wissenschaft, nicht aber unter den der Forschung fallen. Dazu können theoretisch auch außeruniversitäre

⁶⁸³ Volkmann, Art. 91b, Rn. 10; Kluth, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 2632.

⁶⁸⁴ Schmidt-De Caluwe weist zu Recht darauf hin, dass aus der auf Hochschulen bezogenen Nennung von Bauten und Großgeräten in Nr. 3 nicht gefolgert werden kann, dass Nr. 1 keine Bauten und Großgeräte erfasst: Schmidt-De Caluwe, Art. 91b, Rn. 9.

⁶⁸⁵ Hier ein Schwerpunktprinzip, ähnlich wie bei den Forschungsbauten in der alten Nr. 3, in Anschlag zu bringen, wäre plausibel gewesen. Die Auffassung von Mager, nach der bereits die bloße „Mitfinanzierung von Lehraufgaben“ den Status einer Einrichtung als Forschungseinrichtung gefährdet (Mager, Art. 91b, S. 17), erscheint zu strikt. Das würde dem inneren Bezug der Forschung zur Lehre widersprechen, und hätte überdies die Förderfähigkeit großer Teile der außeruniversitären Forschung in Frage gestellt.

⁶⁸⁶ Die Neufassung ist in dieser Hinsicht auch weiter als Art. 91b Satz 1 GG a.F. (1970-2006), der die Förderung von „Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“ ermöglichte. Im Vergleich zu Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F. (2006-2015) war jene Altfassung jedoch weiter, da sie neben der außeruniversitären Forschung auch die Hochschulforschung umfasste.

Lehreinrichtungen oder -projekte gehören. Ob sich das Wegfallen dieser Grenzen künftig förderpraktisch auswirken wird, ist aus den genannten Gründen offen.⁶⁸⁷

Abschließend sei auf die erhebliche finanzwirtschaftliche und wissenschafts-politische Bedeutung von Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F. hingewiesen. Vor allem die fünf großen Forschungs- und Forschungsförderorganisationen, die Helmholtz-Gemeinschaft Deutscher Forschungszentren, die Max-Planck-Gesellschaft (MPG), die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL), die Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) und die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) wurden auf dieser Grundlage gefördert. Allein auf die HGF-Zentren, die FhG-Institute, die MPG-Institute und die WGL-Institute entfielen im Jahr 2014 rund sieben Mrd. Euro an öffentlichen Zuwendungen.⁶⁸⁸ Die jeweiligen Finanzierungsschlüssel und Fördermodalitäten unterscheiden sich allerdings erheblich zwischen den Organisationen. Die Förderung erfolgt seit 2006 im Rahmen des Pakts für Forschung und Innovation mit festen jährlichen Mittelaufwüchsen. Für den Zeitraum von 2006 bis 2010 („Pakt I“) sah die entsprechende Bund-Länder-Vereinbarung einen Aufwuchs der jeweiligen institutionellen Finanzierung von drei Prozent vor.⁶⁸⁹ Die 2009 geschlossene Nachfolgevereinbarung („Pakt II“) sah einen Aufwuchs von fünf Prozent zwischen 2011 und 2015 vor.⁶⁹⁰ Im Oktober 2014 beschloss die GWK eine Fortsetzung für die Jahre 2016 bis 2020 („Pakt III“).⁶⁹¹ Der Beschluss wurde im Dezember 2014 von den Regierungschefs der Länder und der Bundeskanzlerin bestätigt und trat zu Beginn des Jahres 2016 in Kraft. Auch der „Pakt III“ wurde auf der Rechtsgrundlage der Altfassung geschlossen. Im Gegenzug für die jährlichen Budgetaufwüchse verpflichteten sich die Mittelempfänger in allen Paktvereinbarungen dazu, jeweils organisationsspezifische Ziele zu verwirklichen und in jährlichen Berichten über die Fortschritte Rechenschaft abzulegen.⁶⁹² Ebenfalls auf Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F. stützt sich die Förderung weiterer außeruniversitärer Einrichtungen und Programme, deren Fördervolumen insgesamt aber nur einen Bruchteil desjenigen der genannten Organisationen ausmacht. Dazu gehören die Deutsche Akademie der Technikwissenschaften (acatech), die Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina, das Wissenschaftskolleg zu

⁶⁸⁷ Skeptisch: Wolff, Der neue Artikel 91b GG, S. 774.

⁶⁸⁸ Statistisches Bundesamt, Wissenschaftseinrichtungen, S. 37 (nur Mittel aus dem Inland).

⁶⁸⁹ GWK, PFI I.

⁶⁹⁰ GWK, Beschluss der Regierungschefs 2009; GWK, PFI II.

⁶⁹¹ GWK, PFI III.

⁶⁹² Die Monitoring-Berichte sind auf der Website der GWK verfügbar.

Berlin, das Akademienprogramm und das 2013 gegründete Deutsche Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW).⁶⁹³

4.6.2.2. Vorhaben an Hochschulen (Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F.)

Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. war die für den Hochschulbereich grundlegende Regelung. Danach konnten „Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen“ gemeinsam gefördert werden. Mit der Formulierung „Vorhaben *an* Hochschulen“ waren auch Vorhaben eingeschlossen, die nur zum kleinsten Teil an einer oder mehreren Hochschulen, zum größten Teil aber außerhalb von Hochschulen durchgeführt wurden, etwa Verbundprojekte. Dies war insofern von Bedeutung als auch in diesen Fällen der damalige Satz 2 (Zustimmungspflicht aller Länder) griff (s. 4.2.2.). Die seit 2015 geltende Zustimmungsregelung mit ihrem Schwerpunktprinzip ist in dieser spezifischen Hinsicht weniger anspruchsvoll.

Der Bereich der auf Grundlage von Nr. 2 förderfähigen Maßnahmen wurde entscheidend vom Begriff des „Vorhabens“ bestimmt. Die genauen Grenzen des Begriffs sind zwar, wie im folgenden Abschnitt zu sehen sein wird, nicht einfach zu ziehen. Unstrittig war und ist jedoch, dass die regelhafte Grundfinanzierung von Einrichtungen nicht darunter fällt. Auf Grundlage von Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. konnten deshalb Hochschulen als Ganzes oder Einrichtungen an Hochschulen nicht institutionell gefördert werden. Auf diesen ausschließenden Punkt weist die Literatur weitgehend übereinstimmend hin⁶⁹⁴, allerdings fast immer ohne eigene, vollständige Begriffsdefinitionen zu liefern. Weil das Grundgesetz einschlägige Verwaltungskompetenzen des Bundes ansonsten nicht vorsieht, kam der restriktive Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. einem Verbot für den Bund gleich, sich an der institutionellen Förderung von Hochschulen zu beteiligen. Vor diesem Hintergrund war die Erweiterung des Aktionsradius des Bundes Streit- und Zielpunkt der jüngsten Verfassungsdebatte (s. 2.3.).

Zu erwähnen sind allerdings vereinzelte Stimmen in der Literatur, die von dem geschilderten Konsens abweichen. *Meyer* plädiert für die „Offenheit der Norm [also Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F.] auch für eine gemeinsame

⁶⁹³ Vgl. die Übersicht in: GWK, Förderung nach Art. 91b GG (2016).

⁶⁹⁴ *Siekmann*, Art. 91b, Rn. 18; *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 264; *Löwer*, BT-Drucks. 17(18)265g, S. 2f.; *Heun*, Art. 91b, Rn. 13; *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 17; *Nolte*, Zuständigkeit des Bundes, S. 91.

Organisationsfinanzierung“⁶⁹⁵. Auch „Vorhaben mit Einrichtungsscharakter“ könnten gemeinschaftlich gefördert werden. Als Begründung weist *Meyer* auf die seit Jahrzehnten unstrittige Staatspraxis hin, den DAAD gemeinschaftlich institutionell zu fördern. Da der DAAD von den Hochschulen und Studentenschaften getragen werde, sei er eine Hochschuleinrichtung. Dieses Argument kann nicht überzeugen. Es ist nicht erkennbar, warum aus der faktischen Förderpraxis zu folgern sein sollte, dass Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. *nicht* in Konflikt mit dieser Praxis steht.⁶⁹⁶

In der Neufassung des Art. 91b GG findet sich der Vorhabenbegriff nicht mehr. Damit kann der gesamte Hochschulbereich ohne Beschränkung auf ein Förderformat gefördert werden. Im Ergebnis können zum einen weiterhin Projekte an Hochschulen gefördert werden, etwa in Lehre, Forschung, Infrastruktur und Technologietransfer. Zum anderen können Hochschulen nun auch institutionell gefördert werden, so wie außeruniversitäre Einrichtungen bereits bisher.⁶⁹⁷ Zu den in diesem Erweiterungsbereich potenziell relevanten Fördergegenständen gehören Hochschulen als Ganzes, Verbünde aus Hochschulen oder Hochschulinstituten, Verbünde aus Hochschulen und außerhochschulischen Partnern (außeruniversitäre Einrichtungen, Industrie etc.), organisatorische Teilbereiche von Hochschulen (Fachbereiche, Fakultäten, Institute) oder neue, die bisherige Hochschulstrukturen ergänzende oder überlagernde organisatorische Einheiten. In der institutionellen Förderlinie der im Juni 2016 beschlossenen Exzellenzstrategie, dem Nachfolgeprogramm der gegenwärtig noch laufenden Exzellenzinitiative, wird von der institutionellen Hochschulförderung erstmals Gebrauch gemacht (s. 5.1.). Auch Fusionen zwischen Hochschulen und außeruniversitären Einrichtungen können einfacher gefördert werden, da die bislang erforderliche Trennung der Finanzströme und die damit verbundenen Probleme entfallen.⁶⁹⁸ Da Art. 91b Abs. 3 GG

⁶⁹⁵ *Meyer*, Zukunft des Wissenschaftssystems, 29 ff., 43ff. Ein ähnlicher Ansatz in: *Leibfried/Schreiterer*, Quo Vadis, Exzellenzinitiative?, S. 13. Wohl auch *Oebbecke* meint dies, wenn er geltend macht, man könne „die Errichtung von Bauten und die Schaffung wie die Unterhaltung von Einrichtungen als Vorhaben ansehen“: *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 150.

⁶⁹⁶ Vgl. *Speiser*, Das „Kooperationsverbot“, S. 588. Alternativ mag man argumentieren, die DAAD-Förderung sei ein *fait accompli* und dürfe *deshalb* fortgesetzt werden. Dann wäre aber nicht die These erhärtet, Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. gestatte eine solche Förderung, sondern die davon zu unterscheidende These, dass eine solche Förderung aus anderen Rechtsgründen möglich ist. Dies wäre wiederum zu begründen. Selbst wenn eine solche Begründung im Fall des DAAD gelänge, wäre ihre allgemeine Anwendbarkeit doch äußerst zweifelhaft.

⁶⁹⁷ *Suerbaum*, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 12a; *Kienemund*, Art. 91b, Rn. 4; *Wolff*, Der neue Artikel 91b GG, S. 773; *Pieroth*, Art. 91b, Rn. 4.

⁶⁹⁸ *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, S. 6. Bundeskanzlerin Merkel sprach davon, dass mit der neuen Verfassungslage das KIT und das BIG „sicherlich auf felsenfeste rechtliche Grundlagen“ zu stellen sei: *Merkel*, Rede bei der DFG, S. 5. Die bemerkenswerte Implikation, dies sei bisher nicht der

unverändert geblieben ist, ist auch die vollständig oder weitgehend bundesgetragene Förderung aller genannten Gegenstände möglich, beispielsweise in Form von s.g. Bundesuniversitäten. Diese vor wenigen Jahren in die Diskussion gebrachte Idee fand in der jüngeren wissenschaftspolitischen Debatte kaum mehr Anhänger. Auch Forschungsministerin *Wanka* hat sie zuletzt wiederholt ausgeschlossen.⁶⁹⁹ Diese politische Positionierung ändert aber nichts an der nun gegebenen verfassungsrechtlichen Möglichkeit einer solchen Förderung.

Instruktiv ist ein vergleichender Blick auf die Ursprungsnorm, also Art. 91b Satz 1 GG a.F. (1970-2006). Jene Altfassung gestattete die „Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung“. Damit waren zwar Vorhaben und Einrichtungen an Hochschulen förderfähig, aber nur in der Forschung. Andere Wissenschaftsbereiche blieben ausgeschlossen. Weil er die Förderung von wissenschaftlichen Vorhaben und Einrichtungen auch außerhalb der Forschung gestattet, ist der neue Art. 91b GG damit auch weiter als diese Ursprungsnorm.

Der Vergleich der beiden Altfassungen fällt hingegen differenziert aus. 2006 fiel die Fördermöglichkeit von hochschulischen Einrichtungen weg. Nur noch die Projektförderung an Hochschulen war möglich, nun aber sowohl in der Forschung als auch in der Wissenschaft insgesamt, etwa in der Lehre.⁷⁰⁰ Die Regelung von 2006, erläutert *Schlegel*, „erweitert[e] und begrenzt[e] gleichzeitig die Möglichkeiten des Zusammenwirkens von Bund und Ländern“.⁷⁰¹ Nicht übersehen werden darf aber, dass der Einschluss von hochschulischen Wissenschaftsvorhaben in der Folgezeit eine erhebliche Relevanz entfaltete, etwa beim Hochschulpakt und beim Qualitätspakt Lehre.⁷⁰² Demgegenüber hatte der Wegfall der Möglichkeit, Forschungseinrichtungen von Hochschulen institutionell zu fördern, kaum Auswirkungen. Die Verbindung von Lehr- und Forschungstätigkeit gehörte zu den konstitutiven Merkmalen von Hochschulen. Hochschulische Einrichtungen mit reinem oder weit überwiegendem Forschungsschwerpunkt gab es selten. Somit fiel

Fall gewesen, ist unüberhörbar. Zur Strittigkeit der Förderung von „Zwittereinrichtungen“ wie dem KIT: *Suerbaum*, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 11.

⁶⁹⁹ Etwa in: *Maleike*, Interview Wanka.

⁷⁰⁰ Zur 2006 eingeschlossenen Lehre: *Lange*, Deutsche Hochschulpolitik, S. 133; *Volkmann*, Art. 91b, Rn. 11; *Geis*, Büchse der Pandora, S. 309. Vgl. MdB Struck und MdB Kröning in: *Bundestag*, BT-Drucks. 16/44, S. 4239, 4252ff. Vgl. ebenso Bundesministerin Wanka in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66, S. 6223.

⁷⁰¹ *Schlegel*, Auswirkungen der Föderalismusreform, S. 48; vgl. *Seckelmann*, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 703; *Seckelmann*, Konvergenz und Entflechtung, S. 76. Vgl. auch *Siekmann*, der kritisiert, der Einschluss der Wissenschaft und damit der Lehre habe „der Regelung der Gemeinschaftsaufgaben jeder klaren Systematik beraubt“: *Siekmann*, Art. 91b, Rn. 11.

⁷⁰² Vgl. Forschungsministerin Wanka, in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66, S. 6223.

2006 eine förderpraktisch wenig bedeutende Fördermöglichkeit weg und eine bedeutende Fördermöglichkeit kam hinzu.

Abschließend ist die enorme, förderpraktische Bedeutung des beschriebenen Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. zu betonen. Auf die Norm stützten sich die zentralen wissenschaftspolitischen Maßnahmen der vergangenen Dekade. Dieser Umstand wurde von denjenigen Akteuren antizipiert, die 2006 hartnäckig um die Einfügung des Wissenschaftsbegriffs in die Norm gerungen hatten (s. 2.2.3.2.). Der Hochschulpakt besteht aus drei Programmlinien (Programm zur Schaffung zusätzlicher Studienplätze, DFG-Programmpauschalen, Qualitätspakt Lehre), wobei die dritte Programmlinie erst 2010 hinzukam⁷⁰³. Die erste, 2007 von den Regierungschefs von Bund und Ländern beschlossene Phase des Hochschulpakts⁷⁰⁴ war die erste Fördermaßnahme, die sich auf den im Jahr 2006 geänderten Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. stützte. Die zweite, 2009 beschlossene Phase wurde aufgrund der immer wieder deutlich über den Prognosen liegenden Studienanfängerzahlen in der Folgezeit mehrfach aufgestockt.⁷⁰⁵ Kurz vor der Änderung des Art. 91b GG a.F. beschlossen die Regierungschefs im Dezember 2014 die Fortsetzung des Hochschulpakts bis 2023.⁷⁰⁶ Der Hochschulpakt ist die mit Abstand volumenstärkste und weitflächig wirksamste Maßnahme auf Grundlage von Art. 91b GG Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. bzw. Art. 91b Abs. 1 GG. Über die drei Programmphasen hinweg fließen mehr als 20 Mrd. Euro des Bundes und über 18 Mrd. Euro der Länder an die Hochschulen.⁷⁰⁷

Mit der 2005 beschlossenen Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen⁷⁰⁸ sollte die Forschungsleistung von Universitäten verbessert und international sichtbarer gemacht werden. Der in drei Programmlinien organisierte Wettbewerb (Zukunftskonzepte, Exzellenzcluster, Graduiertenschulen) wurde von der DFG und dem Wissenschaftsrat organisiert und wissenschaftlich begleitet. 2009 beschlossen die Regierungschefs von Bund und Ländern die zweite Phase der Exzellenzinitiative.⁷⁰⁹ Zusammen genommen hatten die beiden Phasen ein Volumen

⁷⁰³ Bundesregierung, Verwaltungsvereinbarung Qualitätspakt Lehre.

⁷⁰⁴ Bundesregierung, Verwaltungsvereinbarung Hochschulpakt I.

⁷⁰⁵ Zuletzt: Bundesregierung, Verwaltungsvereinbarung Hochschulpakt II.

⁷⁰⁶ Beschluss: GWK, Beschluss der Regierungschefs zum Hochschulpakt; Verwaltungsvereinbarung: GWK, Verwaltungsvereinbarung Hochschulpakt III.

⁷⁰⁷ GWK, Fortsetzung der Wissenschaftspakte, S. 1.

⁷⁰⁸ Bundesregierung, Verwaltungsvereinbarung Exzellenzvereinbarung I.

⁷⁰⁹ Bundesregierung, Verwaltungsvereinbarung Exzellenzinitiative II.

von rund 4,6 Mrd. Euro. Am 16. Juni 2016 beschlossen die Regierungschefs von Bund und Ländern die Exzellenzstrategie, mit der die Exzellenzinitiative fortgesetzt werden soll. Die Exzellenzstrategie gehört damit zu den ersten, auf Grundlage des neuen Art. 91b Abs. 1 GG vereinbarten Fördermaßnahmen.⁷¹⁰

Überdies wurden weitere, vergleichsweise kleinere Maßnahmen auf Grundlage von Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. aufgelegt. Dazu zählen das Programm Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen, das Professorinnenprogramm, das Programm Aufstieg durch Bildung: Offene Hochschulen und die Qualitätsoffensive Lehrerbildung.⁷¹¹

4.6.2.3. Exkurs: Was ist ein Vorhaben?

Obwohl der Begriff des „Vorhabens“ im neuen Art. 91b Abs. 1 GG nicht mehr auftaucht, bleibt er nach wie vor von Interesse. Einerseits stützten sich die zahlreichen Vereinbarungen zu den derzeit laufenden, wissenschaftssystemisch prägenden Programmphasen der Exzellenzinitiative und des Hochschulpakts auf Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. und damit auf den Vorhabenbegriff. Andererseits ist der Begriff als Rechtskategorie auch jenseits der Gemeinschaftsaufgaben bedeutsam. Im Folgenden sollen deshalb wichtige Definitionsansätze beleuchtet und eine eigene Begriffsbestimmung vorgelegt werden.

Zunächst ist festzuhalten, dass bei der Einordnung einer Maßnahme als Vorhaben den Exekutiven ein gewisser Beurteilungsspielraum eingeräumt werden sollte.⁷¹² Nur so lässt sich die nötige Flexibilität hinsichtlich der vielfältigen möglichen Fördergegenstände sicherstellen. Zugleich ist aber ein allgemeingültiges und vom Einzelfall unabhängiges Begriffsverständnis einzufordern, um die intendierte, limitierende Wirkung des Begriffs nicht zu gefährden. In der Literatur wird nun zunächst auf die Offenheit eines Vorhabens hinsichtlich der assoziierten Kostenarten hingewiesen. Sowohl Personal- als auch Investiv- und Sachkosten, etwa Baukosten, könnten durch ein Vorhaben ausgelöst werden.⁷¹³ Nicht angemessen sei es deshalb, Vorhabenförderung mit nicht-investiver Förderung und Institutionenförderung mit

⁷¹⁰ Zur Exzellenzstrategie und den weiteren im Juni 2016 vereinbarten Maßnahmen, s. 5.1.

⁷¹¹ Vgl. den Überblick in: *GWK*, Förderung nach Art. 91b GG (2016).

⁷¹² In der Literatur wird zu Recht auf die kaum zu erreichende, vollständige Trennschärfe des Begriffs hingewiesen: *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 264; *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91b, Rn. 10. Vgl. die Diskussion zum Begriff der „überregionalen Bedeutung“, s. 4.5.

⁷¹³ *Meyer*, Zukunft des Wissenschaftssystems, S. 28; *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 257; *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 260.

investiver Förderung gleichzusetzen. Diese Feststellungen sind richtig, reichen als Definition aber nicht hin.

Einen interessanten Definitionsansatz entwickelt *Sieweke*, der geltend macht, die Unterscheidung zwischen institutioneller und Projektförderung entstamme dem Haushaltsrecht.⁷¹⁴ Die Verwaltungsvorschrift 2.1. zu § 23 der Bundeshaushaltsordnung (BHO), die den Bund in bestimmten Fällen zu Zuwendungen ermächtigt, definiert Projektförderung in der Tat als „Zuwendung zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben“. Korrespondierend wird unter 2.2. zu § 23 der BHO die institutionelle Förderung als „Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers“ definiert. *Sieweke* macht plausibel geltend, dass diese haushaltsrechtlichen Kriterien auch auf Art. 91b GG a.F. bezogen werden sollten. Dem ist zuzustimmen. Allerdings bieten die zitierten Vorschriften noch keine gehaltvolle Definition. Die BHO enthält vielmehr tautologische und damit triviale Feststellungen: Weder die Angabe eines Synonyms für den Begriff des „Projekts“ („Vorhaben“) noch die Feststellung, dass ein Projekt „einzeln“ und „abgegrenzt“ sei, füllen den Begriff auf substanzielle Weise aus. Es bleibt die Frage, *wie* ein einzelnes Projekt abgegrenzt sein muss, um als solches zu gelten.

Im Folgenden soll eine Antwort auf diese Frage versucht werden. Zunächst entspricht es dem intuitiven Begriffsverständnis, dass Vorhaben zeitlich begrenzt sein müssen. Die Annahme des Gegenteils – ein auf Dauer gestelltes Projekt – erscheint als *contradictio in adiecto*. Zu Recht weist *Sieweke* allerdings darauf hin, dass auch institutionelle Förderungen befristet sind. Die Befristung zeichne die Projektförderung daher nicht exklusiv aus.⁷¹⁵ In der Tat sind alle staatlichen Förderungen schon deshalb befristet, weil sie auf Entscheidungen der Haushaltsgesetzgeber beruhen, die sich auf begrenzte Zeiträume beziehen. Überdies kann eine institutionelle Förderung auch aus anderen Gründen begrenzt sein, etwa im Fall der absichtsvoll auf sieben Jahren angelegten Förderung der WGL-Institute. Am Ende dieses Zeitraums findet eine Evaluation statt, die durchaus zum Ende der Förderung führen kann. Soll die zeitliche Begrenzung als sinnvolles Abgrenzungskriterium von Vorhaben dienen, ist sie deshalb genauer zu fassen. Einen allgemeinverbindlichen Befristungszeitraum anzugeben, ist gleichwohl

⁷¹⁴ *Sieweke*, Anforderungen Exzellenzinitiative, S. 946f. Vgl. in der Zielrichtung ähnliche, aber weniger stark ausgearbeitete Ansätze in: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 11; *Mager*, Art. 91b, Rn. 12.

⁷¹⁵ *Sieweke*, Anforderungen Exzellenzinitiative, S. 947.

schwierig. Denn die maximale Länge eines Vorhabens ist in Beziehung zu seinem sachlichen Kontext zu setzen. In naturwissenschaftlichen Kontexten können schon Vorhaben von einem Jahr als ausgedehnt gelten. Dagegen *müssen* Vorhaben, die sich um die Aufnahme in das Akademienprogramm von Bund Ländern bewerben, eine Dauer von mindestens zwölf Jahren haben. Die Höchstgrenze liegt bei 25 Jahren.⁷¹⁶ Einige vor dieser Regelung begonnene Akademie-Projekte – etwa die Erarbeitung der Leibniz-Edition, die auf 50 Jahre angelegt ist – dauern sogar noch deutlich länger. Diese langen Zeiträume liegen z.T. im Forschungsgegenstand selbst begründet, beispielsweise bei Langzeitbeobachtungen in der Gletscherforschung oder der Klimatologie, oder aber die für die Bearbeitung angemessenen Methoden implizieren die Langfristigkeit. Die Dauer eines Projekts ist damit eng mit dessen Inhalt und Bearbeitungsmodus verwoben. Aus gleichem Grund ist eine maximale Projektdauer aber fast immer vorhanden. Diese Art der „inneren Limitierung“ existiert bei Einrichtungen und der Förderung von Einrichtungen i.d.R. nicht.

Gleichwohl reicht auch eine kontextualisierte zeitliche Limitierung als Definition des Vorhabenbegriffs nicht hin. Ein Projekt muss ferner eine inhaltlich und arbeitsorganisatorisch abgrenzbare Aufgabe darstellen.⁷¹⁷ Allerdings können die von einer Institution ausgeführten Standardaufgaben ebenfalls in dieser Weise begrenzt sein. *Sieweke* weist darauf hin, dass die „Projektförderung nicht selten faktisch in eine institutionelle Förderung übergeht“⁷¹⁸. Auch das Kriterium der thematischen Begrenzung muss deshalb präzisiert werden. Ein Vorhaben muss – so der hier vertretene Vorschlag – eine thematisch begrenzte und zusätzliche Aufgabe darstellen. Als solche muss die Aufgabe die satzungsmäßig verankerten bzw. allgemein anerkannten Standardaufgaben einer Einrichtung ergänzen. Standardaufgaben kommen einer Einrichtung bereits qua Zugehörigkeit zu einem bestimmten Einrichtungstyp zu (Hochschule, Forschungsorganisation,

⁷¹⁶ Die DFG-Projekte mit der längsten Förderdauer sind Sonderforschungsbereiche und Forschungszentren, die jeweils für maximal 12 Jahre gefördert werden.

⁷¹⁷ *Sieweke*, Anforderungen Exzellenzinitiative, S. 947; *Kienemund*, Art. 91b, Rn. 4; *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710, S. 1. Vgl. „thematisch oder sachlich irgendwie eingrenzbarer Zweck“: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 11; „abgegrenzte Sachaufgaben“: *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 263; vgl. *Suerbaum*, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 12a; „abgegrenzte Sachaufgaben mit konkreten wissenschaftlichen Zielen“ und, die zeitliche Begrenzung einbeziehend, „einzelne, konkret zu umreißende Forschungsvorhaben [...], die zeitlich begrenzt sind“: *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91b, Rn. 8; „zeitlich befristete Projektförderung von Einzelvorhaben“: *Nolte*, Zuständigkeit des Bundes, S. 91.

⁷¹⁸ *Sieweke*, Anforderungen Exzellenzinitiative, S. 947; vgl. *Volkman*, Art. 91b, Rn. 11.

Forschungsförderer etc.).⁷¹⁹ Mit dem Kriterium der Zusätzlichkeit würde der Schwierigkeit des fließenden Übergangs zwischen Projekt- und Daueraufgaben begegnet. Beispielsweise wäre ein Blockseminar an einer Hochschule kein Vorhaben, da es zwar zeitlich und thematisch begrenzt ist, aber zum regelhaften Aufgabenportfolio der Hochschule gehört und deshalb keine zusätzliche Aufgabe darstellt. Ein als Pilot durchgeführtes E-learning-Unterrichtsformat würde das Kriterium der Zusätzlichkeit dagegen erfüllen.

Die hier vorgeschlagene Definition lautet somit: Ein Vorhaben ist eine zeitlich und thematisch sachangemessen begrenzte Aufgabe, die die Daueraufgaben einer Einrichtung ergänzt. Auch diese Begriffsbestimmung kennt allerdings Grenzfälle. Mit Blick auf Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. gehört dazu die Frage, ob auch die Errichtung von Bauten erfasst sind, etwa Hochschulbauten für Lehrzwecke oder aber Forschungsbauten, die zunächst im Rahmen eines Forschungsprojekts benötigt werden. Dafür sprechen der zeitlich und sachlich begrenzte sowie der zumindest oft begründbare zusätzliche Charakter von Baumaßnahmen.⁷²⁰ Dagegen spricht allerdings der eindeutige Wille des verfassungsändernden Gesetzgebers von 2006: Man wollte den allgemeinen Hochschulbau dezidiert von der gemeinschaftlichen Förderung ausschließen und nur noch den Bereich der Forschungsbauten zulassen. Für diesen Bereich wurde die alte Ziffer 3 geschaffen. Diese Argumentation ist zwar begrifflich nicht ganz unproblematisch, im Ergebnis aber schlüssiger.⁷²¹

Nicht vertieft werden kann hier die Frage, ob die tatsächlich durchgeführten bzw. noch laufenden Fördermaßnahmen stets zu Recht als Vorhaben firmierten und insofern mit Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. kompetenziell zu begründen waren. Aus verschiedenen Gründen wurde die Projektförmigkeit der Exzellenzinitiative angezweifelt.⁷²² Skepsis kann auch hinsichtlich der ersten Säule des Hochschulpakts geltend gemacht werden, die zeitlich, thematisch und finanziell

⁷¹⁹ *Seckelmann*, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 703. A.A.: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 11. Dieser Ansatz würde auch für die vereinzelt zu beobachtenden Einrichtungen funktionieren, die praktisch keine Standardaufgaben mehr haben, sondern nur noch Projekte durchführen.

⁷²⁰ Für den Einschluss: *Meyer*, Föderalismusreform 2006, S. 261; *Schlegel*, Auswirkungen der Föderalismusreform, S. 48. Ebenso *Volkman*, der auf den Entwurf des Gesetzes von 2006 verweist, der unter „Vorhaben“ auch Großgeräte und Baumaßnahmen fasste: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 11.

⁷²¹ *Siekmann*, Art. 91b, Rn. 19; *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91b, Rn. 9. Vgl. die analoge Diskussion in 4.6.1.2., die allerdings zu einem anderen Ergebnis führt.

⁷²² *Sieweke*, Anforderungen Exzellenzinitiative, S. 950ff.; *Heun*, Art. 91b, Rn. 13. Geis hält die dritte Förderlinie der Exzellenzinitiative für eine „verkappte, institutionelle Förderung“ und mit der Verfassung „kaum vereinbar“: *Geis*, Büchse der Pandora, S. 308. Die einzig realistischen Klageberechtigten in einem Bund-Länder-Streit, die Länder, hätten allerdings kein Interesse an einer Überprüfung nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG a.F. gehabt. Kritisch hinsichtlich Exzellenzinitiative und Hochschulpakt: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 13.

weitgehend entgrenzt ist (s. 5.1.).⁷²³ Die Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit dieser Fördermaßnahmen sind mit der Veränderung des Art. 91b Abs. 1 GG allerdings nicht mehr relevant.

4.6.2.4. Forschungsbauten und Großgeräte (Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG a.F.)

Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG a.F. ermöglichte die gemeinsame Förderung von „Forschungsbauten an Hochschulen, einschließlich Großgeräten“. Wie die alte Ziffer Nr. 2 bezog sich auch diese Vorschrift nur auf den Hochschulsektor. Die Förderung von Bauten und Geräten außeruniversitärer Einrichtungen erfolgte im Rahmen der institutionellen Förderung nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F. Der Regelungskern von Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG a.F. wurde durch die Begriffe „Forschungsbauten“ und „Großgeräte“ abgesteckt. Auch nach der Verfassungsänderung ist eine genaue Betrachtung dieser Begriffe angezeigt, weil diese im neuen Art. 91b Abs. 1 Satz 3 GG ebenfalls verwendet werden (s. 4.2.2.). Interpretationsversuche beider Begriffe liefert die einschlägige Vereinbarung von Bund und Ländern (AV-FuG).⁷²⁴ Danach müssen Großgeräte „weit überwiegend“ der Forschung dienen.⁷²⁵ Dies sei dann der Fall, wenn die Beschaffung „allein mit dem Einsatz in der Forschung“ begründet wird. In der Praxis dürfe das Gerät dann aber auch in Lehre oder Krankenversorgung eingesetzt werden. Der Rekurs auf die Beschaffungsgründe anstatt auf die Nutzungsabsicht und der Konnex zu einer überwiegenden Forschungsnutzung sind wenig überzeugend. Ebenfalls angegeben werden Korridore für die Beschaffungskosten (mehr als 100.000 Euro an Fachhochschulen bzw. 200.000 Euro an anderen Hochschulen, maximal fünf Mio. Euro (vgl. 4.5.)).

Der Begriff des Forschungsbaus wird in der AV-FuG weit verstanden. Darunter fällt „Infrastruktur (Liegenschaften sowie Neu-, Um- und Erweiterungsbauten mit Erstausrüstung einschließlich Großgeräten), die durch eine Forschungs-

⁷²³ „[Mit dem Hochschulpakt] wird das Privileg der Länder zur institutionellen Finanzierung ihrer Hochschulen zweifellos (allerdings sehr erfolgreich) temporär ausgehebelt“: *Berthold/Gösta/von Stuckrad*, Hochschulpakt - eine Erfolgsstory?, S. 15. A.A. ist Nolte, der den Hochschulpakt als erfasst ansieht, „obwohl er [...] eine pauschale Förderung vorsieht“: *Nolte*, Zuständigkeit des Bundes, S. 91. Kritisch zur Verfassungsmäßigkeit des Qualitätspakts Lehre: *Seckelmann*, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 706.

⁷²⁴ *Bundesregierung*, Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten.

⁷²⁵ *Bundesregierung*, Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten, § 8 Abs. 3 Nr. 1.

programmatik bestimmt ist“⁷²⁶. Diese Erläuterung ist auffällig inklusiv: Nicht nur Gebäude sind erfasst, sondern auch deren apparative und sonstige Erstausrüstungen. Überdies zählt die AV-FuG zu den Forschungsbauten auch nicht mit einer Infrastruktur in Zusammenhang stehende Großgeräte, deren Investitionskosten fünf Mio. Euro übersteigen – eine endgültige Überdehnung des Begriffs. Analog zu den Großgeräten muss „die Infrastruktur...weit überwiegend der Forschung“⁷²⁷ dienen. Die AV-FuG rückt damit vom zunächst naheliegenden Begriffsverständnis ab, nach dem ein Forschungsbau ausschließlich der Forschung dienen muss. Die weichere Interpretation wurde gewählt, weil reine Forschungsbauten an Hochschulen faktisch kaum existieren. Die überwiegende Mehrzahl dient nicht ausschließlich der Forschung, sondern zumindest auch anderen Zwecken, v.a. der Lehre.⁷²⁸ Auch in der Theorie erscheinen reine Hochschulforschungsbauten wenig plausibel, da die Forschung einen inneren Bezug zur Lehre aufweist.⁷²⁹

Dieses auch in der Literatur verschiedentlich gebilligte Schwerpunktprinzip⁷³⁰ verhinderte, dass der potenzielle Förderbereich auf Null gesetzt wurde. Zugleich blockierte es die Finanzierung von Bauten, die zwar auch der Forschung, aber überwiegend der Lehre oder anderen Zwecken dienen. Von der Förderung ausgeschlossen blieben damit Hörsaalgebäude, Mensen, Wohnheime oder Verwaltungsgebäude. So wurde auch der 2006 angestrebten Abkehr von der Gemeinschaftsaufgabe allgemeiner Hochschulbaus Genüge getan, in deren Rahmen der großflächige Aus- und Neubau von Hochschulgebäuden gestützt worden war⁷³¹. Vollständig trennscharf war allerdings auch das Schwerpunktprinzip nicht, weshalb

⁷²⁶ Bundesregierung, Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten, § 3 Abs. 1.

⁷²⁷ Bundesregierung, Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten, § 3 Abs. 3 Nr. 1.

⁷²⁸ Siekmann, Art. 91b, Rn. 20; Seckelmann, BT-Drucks. 17(18)334e, S. 5, 12; Seckelmann, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 708; Heun, Art. 91b, Rn. 13; Volkmann, Art. 91b, Rn. 12; Kluth, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 265. Zur spezifischen Problematik der Universitätskliniken: Seckelmann, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 708.

⁷²⁹ BVerfGE 35, 79 (113). Würden reine Forschungsbauten an Hochschulen realisiert, würde dies zu „unzweckmäßigen und unnötig teuren Planungen führen“: Schmidt-De Caluwe, Art. 91b, Rn. 12.

⁷³⁰ Schmidt-Aßmann, Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung, S. 415; Seckelmann, BKG 91b, Rn. 28; Oebbecke, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 155; Meyer, Föderalismusreform 2006, S. 261; Kluth, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG, S. 264; Schmidt-De Caluwe, Art. 91b, Rn. 12; Pasternack, Kompetenzordnung im Hochschulwesen, S. 41; Nolte, Zuständigkeit des Bundes, S. 92. A.A. ist Mager, die keinen Forschungsschwerpunkt der Gebäudenutzung, sondern nur eine geringe Forschungsnutzung verlangt: Mager, Art. 91b, Rn. 24.

⁷³¹ CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen, BT-Drucks. 16/813, S. 17; Siekmann, Art. 91b, Rn. 20; Stern, Staatsrecht, Band II, S. 836; Heun, Art. 91b, Rn. 3, 13; Volkmann, Art. 91b, Rn. 2; Geis, Büchse der Pandora, S. 307; Schlegel, Auswirkungen der Föderalismusreform, S. 50. Interessanterweise erwähnte MdB Struck in einer damaligen Plenardebatte die Möglichkeit, mit dem geplanten Art. 91b GG a.F. den „Hochschulbau“ gemeinsam fördern zu können: in: Bundestag, BT-Drucks. 16/44, S. 4239.

Bund und Ländern ein gewisser Beurteilungsspielraum zukam.⁷³² Obwohl die auf dieser Grundlage durchgeführte Förderung in der Praxis problemlos funktionierte, musste deren Sinnhaftigkeit allerdings zweifelhaft scheinen. Denn eine Sortierung in „weit überwiegende“ Forschungsbauten und sonstige Bauten lief dem zentralen Strukturprinzip der Institution Hochschule, der Einheit von Forschung und Lehre, entgegen. Zugleich stellte sich die Frage, ob sich die Geltung des Kriteriums zwar auf die Förderanträge, nicht aber auf die tatsächlich geförderten Bauten erstreckte, jedenfalls auf lange Frist. Dessen unbenommen ist das Schwerpunktprinzip für die Definition von Forschungsbauten und Großgeräten grundsätzlich einleuchtend und kann für den neuen Art. 91b Abs. 1 Satz 3 GG Anwendung finden (vgl. 4.2.2.).

Die in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG a.F. benannten Fördergegenstände bleiben auch in der Neufassung uneingeschränkt förderfähig. Wie dargestellt können insbesondere auch Wissenschaftsbauten an Hochschulen gefördert werden. Dazu zählen Forschungsbauten ohne Abstriche.

Abschließend sei auf die erhebliche förderpraktische und wissenschaftssystematische Bedeutung von Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG a.F. hingewiesen. Auf Grundlage der Norm wurde 2006 eine Verwaltungsvereinbarung geschlossen, die 2007 in Kraft trat. Die Vereinbarung wurde seither mehrfach geändert und im Dezember 2013 bis Ende 2019 verlängert.⁷³³ Danach sollen mit der Förderung die investiven Voraussetzungen der Hochschulen für eine „erfolgreiche Teilnahme am nationalen und internationalen Wettbewerb in der Forschung“ verbessert werden.⁷³⁴ Bund und Länder tragen die Fördermittel von jährlich 596 Mio. Euro je zur Hälfte.⁷³⁵ 170 Mio. Euro des Gesamtbetrags sind für Großgeräte vorgesehen. Zu beachten ist allerdings, dass von der Fördersumme für Forschungsbauten i.d.R. ein hoher Anteil für Maßnahmen gebunden ist, die in einer vorhergehenden Förderphase genehmigt wurden. In den Jahren 2014 und 2015 waren dies jeweils 92 Prozent.⁷³⁶ Die geförderten Maßnahmen werden je zur Hälfte von Bund und Sitzland getragen. Dies und das offene Wettbewerbsformat haben zur Folge, dass die regionale Allokation der Bundesmittel ebenso unterschiedlich

⁷³² Volkmann, Art. 91b, Rn. 12. Mit Blick auf diese begriffliche Unschärfe wurde damals eine klarstellende Neufassung von Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG a.F. gefordert: Seckelmann, Das sog. „Kooperationsverbot“, S. 708.

⁷³³ Bundesregierung, Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten.

⁷³⁴ Bundesregierung, Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten, § 1.

⁷³⁵ Bundesregierung, Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten, § 9 Abs. 2.

⁷³⁶ Wissenschaftsrat, Forschungsbauten an Hochschulen 2014; Wissenschaftsrat, Forschungsbauten an Hochschulen 2015.

ausfällt wie die Ko-Finanzierungsanteile und damit die jeweiligen Aufwendungen der einzelnen Länder. Begutachtung, Auswahl und Abwicklung der Förderung von Großgeräten erfolgt i.d.R. durch die DFG.⁷³⁷ Bei der Förderung von Forschungsbauten reichen die Länder zunächst Anträge beim Wissenschaftsrat ein, der diese in einem zweistufigen Verfahren begutachtet und priorisiert.⁷³⁸ Thematisch und disziplinär ist die Antragsmöglichkeit nicht eingeschränkt. 2008 wurde allerdings eine programmatisch-strukturelle Linie für Hochleistungsrechner eingeführt, für die eigene Auswahlkriterien gelten.⁷³⁹ Der Wissenschaftsrat empfiehlt der letztentscheidenden GWK, welche Anträge grundsätzlich förderungswürdig sind und welche angesichts der begrenzten Ressourcen tatsächlich gefördert werden sollten.

4.7. Kostentragung nach Art. 91b Abs. 3 GG

Der seit 2006 unveränderte Art. 91b Abs. 3 GG regelt die Finanzierung von Fördermaßnahmen nach Abs. 1 oder Abs. 2. Wie in 4.3. dargelegt, bestimmt der Absatz zwar die Details der gemeinschaftlichen Finanzierung näher, begründet sie aber nicht. Die Mitfinanzierungszuständigkeit der Partner erwächst vielmehr aus ihrer Mitverwaltungszuständigkeit im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe sowie dem uneingeschränkt gültigen Konnexitätsprinzip nach Art. 104a Abs. 1 GG.

Nach Art. 91b Abs. 3 GG müssen die jeweiligen Finanzierungsanteile von Bund und Ländern in der Vereinbarung geregelt werden, können jedoch flexibel ausgehandelt werden.⁷⁴⁰ Die Möglichkeit der freien Kostenaufteilung bzw. das Fehlen verfassungsmäßig vorgeschriebener Quotierungen wird in der Praxis genutzt, etwa in Form unterschiedlicher Finanzierungsanteile an den außeruniversitären Forschungs- und Forschungsförderorganisationen sowie den großen Fördermaßnahmen nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. wie der Exzellenzinitiative. Diese Flexibilität unterscheidet Art. 91b GG von Art. 91a GG, dessen Abs. 3 zahlenmäßige Bestimmungen zu den von Bund und Ländern jeweils zu tragenden Finanzierungsanteilen enthält.

⁷³⁷ *Bundesregierung*, Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten, § 8 Abs. 4/5.

⁷³⁸ *Bundesregierung*, Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten, § 3 Abs. 4; *Wissenschaftsrat*, Leitfaden Forschungsbauten, S. 12ff.

⁷³⁹ *Wissenschaftsrat*, Leitfaden Forschungsbauten, S. 41ff.

⁷⁴⁰ *Suerbaum*, BeckOK GG – Art. 91b, Rn. 17; *Heun*, Art. 91b, Rn. 15; *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 16; *Maunz*, Art. 91b, Rn. 39.

Art. 91b Abs. 3 GG unterscheidet sich überdies von der Vorgängerfassung Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG a.F. (1970-2006), nach der die „Aufteilung der Kosten“ in der Vereinbarung zu regeln war. Aus dieser Formulierung ließ sich folgern, dass eine volle Kostenübernahme durch den Bund nicht möglich war.⁷⁴¹ Der Begriff „Kostentragung“ in Art. 91b Abs. 3 GG hingegen lässt auch die Übernahme der gesamten Kosten durch den Bund oder (theoretisch) durch die Länder bzw. ein Land zu.⁷⁴² Auch diese Möglichkeit wird in Form vollständiger Bundesfinanzierungen genutzt, etwa des Qualitätspakts Lehre oder der DFG-Programmpauschalen in der zweiten Phase des Hochschulpakts.

Mit Blick auf die finanzierbaren Kostenarten weist die Literatur weit überwiegend darauf hin, dass nur Zweckausgaben finanziert werden können. Dies schließt Investiv- und Personalkosten ein. Verwaltungskosten hingegen können nicht gemeinsam finanziert werden, sondern müssen vom Verwaltungsträger allein übernommen werden. Art. 104a Abs. 5 Satz 1 GG greift hier als speziellere Regelung ein.⁷⁴³ Die Mittelvergaben von Bund und Ländern müssen nach den jeweils einschlägigen, haushaltsrechtlichen Regelungen erfolgen, insbesondere den jeweiligen Haushaltsordnungen.

⁷⁴¹ A.A.: *Goroncy*, Zusammenwirken nach Art. 91b, S. 311.

⁷⁴² *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813, S. 17; *Pieroth*, Art. 91b, Rn. 6; *Kienemund*, Art. 91b, Rn. 10; *Siekmann*, Art. 91b, Rn. 30; *Mager*, Art. 91b, S. 31; *Heun*, Art. 91b, Rn. 15; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 20; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 23; *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91b, Rn. 15. Zur historisch einschlägigen Problematik einer als politisches Lockmittel einsetzbaren Kostenübernahme durch den Bund, s. 2.2.2.

⁷⁴³ *Heun*, Art. 91b, Rn. 15; BGBl. 2007 Nr. 195, S. 7787ff., Art. 3 der Anlage; *Henneke*, Art. 91b, Rn. 23; *Maunz*, Art. 91b, Rn. 42; *Mager*, Art. 91b, Rn. 33; *Pieroth*, Art. 91b, Rn. 6; *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit, Rn. 156; *Siekmann*, Art. 91b, Rn. 34. Vgl. bereits *Bundesregierung*, BT-Drucks. V/2861, Tz. 301. A.A. ist *Volkman*, der die Anwendbarkeit von Art. 104a Abs. 5 Satz 1 GG auf Art. 91b GG a.F. verneint und eine gemeinsame Tragung der Verwaltungskosten für zulässig erachtet: *Volkman*, Art. 91b, Rn. 20.

V. Fazit

5.1. Art. 91b GG als Antwort auf ein Ressourcendefizit?

Die systematisch angelegten Kapiteln III. und IV. dienen dem ersten der beiden Forschungsziele dieser Arbeit – der Exegese des neuen Art. 91b Abs. 1 GG und seiner Verortung im Verfassungsgefüge. Zusammen mit den normen- und verfassungsgeschichtlichen Erkenntnissen aus Kapitel II. sind damit zugleich die Voraussetzungen geschaffen, um auch die zweite Kernfrage zu beantworten. Die nach der Verfassungsänderung 2015 nun nochmals reichere Geschichte des Art. 91b GG kann nun gesamthaft betrachtet und gedeutet werden.

Dabei sind zunächst zwei zentrale Feststellungen zu treffen. Erstens bietet sich eine auffällig bewegte Normgeschichte dar. Art. 91b GG wurde 1970 ins Grundgesetz eingefügt und nach 36 Jahren zum ersten Mal verändert. Nur acht Jahre später wurde die Vorschrift wieder neu gefasst. Nicht nur die Änderungsfrequenz und der vergleichsweise kurze zeitliche Abstand zwischen erster und zweiter Änderung sind bemerkenswert. Zugleich ist eine mäandernde Normgeschichte zu konstatieren. Die erste Änderung bedeutete zugleich eine Begrenzung und Erweiterung der gegenständlichen Fördermöglichkeiten, die zweite Änderung hingegen eine erhebliche Erweiterung. Diese hohe Volatilität mag man kritisch beurteilen, weil die Kontinuität grundgesetzlicher Normen einen hohen Wert darstellt.⁷⁴⁴ Im Fall des Art. 91b GG leuchtet dies besonders ein, weil die Norm die Grundlage für umfangreiches Förderhandeln darstellt. Diese Förderpraxis kann meist nur langfristig die intendierten Wirkungen erzielen und ist in vielen Fällen auch genau so konzipiert. Richtungswechsel in der Förderpolitik – ihrerseits verursacht durch verfassungsrechtliche Richtungswechsel – können eine in langen Linien operierende Förderstrategie behindern oder sogar konterkarieren.

Zweitens ist mit der 2015 erfolgten Veränderung des Art. 91b Abs. 1 GG die gegenständliche Reichweite von Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaft größer als jemals zuvor.⁷⁴⁵ In 4.6.2. wurde gezeigt, dass Art. 91b Abs. 1 GG gegenständlich weiter ist als die Vorgängerbestimmungen von 2006. Die Neufassung ist überdies weiter als die von 1970 bis 2006 geltenden Regelungen. In diesem Zeitraum gebot Art. 91a GG a.F. das pflichtige Zusammenwirken von Bund und Ländern beim

⁷⁴⁴ Heun, Art. 91a, Rn. 9.

⁷⁴⁵ Vgl. Bundesministerin Wanka in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5384; MdB Heil in: *Schmidt*, Die arme Retterin, S. 73; MdB Rossmann in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66, S. 6226.

Hochschulbau. Auf Grundlage von Art. 91b GG waren aber nur *Forschungsvorhaben* oder *-einrichtungen* förderfähig. Alle anderen Wissenschaftsbereiche waren nicht erfasst, v.a. der Betrieb von Lehrinrichtungen oder anderweitige lehrbezogene Maßnahmen an Hochschulen. Nach der hier vertretenen Auffassung ist seit ersten Januar 2015 der allgemeine Hochschulbau nun wieder förderfähig (s. 4.6.1.2.). Zugleich besteht die bis 2006 bestehende Förderlücke bei nicht-forschungsbezogenen Maßnahmen in der Wissenschaft nicht mehr.

In den Blick zu nehmen ist überdies, wie sich die Möglichkeiten des Bundesengagements im Wissenschaftssektor insgesamt verändert haben – also einschließlich der Möglichkeiten, die jenseits der Gemeinschaftsaufgaben liegen. Wie in 3.4.2.1.4. dargestellt, waren die Bedingungen für Bundesfinanzhilfen bereits von 1970 bis 2006 streng. Sinnvoll ließ sich das Verfassungsinstitut des Art. 104a Abs. 4 GG a.F. schon damals nicht für die Wissenschaftsförderung anwenden. Diese Feststellung trifft a fortiori für die nochmals verschärfte Nachfolgeregelung des Art. 104b GG zu. Nicht signifikant verändert haben sich hingegen die Möglichkeiten für Fördermaßnahmen des Bundes, die sich auf andere grundgesetzliche Grundlagen stützen. Werden beide Befunde berücksichtigt, dann lautet das Fazit: Mit der Reichweitenerhöhung des Art. 91b GG ist der Spielraum für die finanzielle Mitwirkung des Bundes im Wissenschaftsbereich so groß wie nie zuvor.

Im Folgenden soll die Frage erörtert werden, ob der wechselhaften Geschichte der Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaft ein Muster unterliegt. Dies ist, so die hier vertretene These, der Fall. Von vielen politischen Akteuren wurden und werden Gemeinschaftsaufgaben als ein Instrument dafür aufgefasst, Finanzierungslasten der Länder zum Bund zu verschieben. Die Bundesseite gibt Gemeinschaftsaufgaben reinen Finanztransfers oft den Vorzug, weil sich mit ihnen eine Verwaltungsmitzuständigkeit und somit Steuerungsmöglichkeiten etablieren lassen. Zugleich lässt sich mit Gemeinschaftsaufgaben grundsätzlich das Ziel des Bundes besser verwirklichen, Mittel zwar strukturbildend, aber doch flexibel einzusetzen. Gemeinschaftsaufgaben werden als Plattform betrachtet, diesen Austausch von Macht und Mitteln zu organisieren. Dieses Grundverständnis hat wesentlich zu den verfassungspolitischen Haltungen und Absichten der maßgeblichen Akteure beigetragen, die im Konzert mit den jeweils spezifischen Zeitumständen und Entscheidungskontexten zu den beschriebenen Normänderungen geführt haben. Auch bedeutende Anteile der auf den unterschiedlichen Normfassungen jeweils basierenden Förderpraxen lassen sich so deuten. Andere Funktionen, die mit

Gemeinschaftsaufgaben verknüpft werden können, sind dagegen in den Hintergrund getreten. Dazu zählt insbesondere das Ziel, eine Wissenschaftsaufgabe in gemeinsamer Verantwortung effektiver oder effizienter zu erfüllen als in alleiniger Verantwortung eines Verwaltungsträgers. Im Folgenden soll dieses Erklärungsmuster für Wandel und Nutzung des Art. 91b GG zunächst an wichtigen Etappen der Normgeschichte herausgearbeitet werden.

Zwei wesentliche Ziele verbanden die Länder 1970 mit der Einfügung der wissenschaftsbezogenen Gemeinschaftsaufgaben ins Grundgesetz. Einerseits sollten die seit Jahrzehnten fließenden Bundesmittel in diesem Bereich erhalten bleiben. Andererseits sollte der ausgreifende, vielfach ungeregelte Einfluss des Bundes eingehegt werden. Auf Länderseite wirksam war ein Kalkül, das – auch im Lichte der weiteren, 1970 vorgenommenen Verfassungsänderungen – Gestaltungsmacht gegen zu erwartende Bundesmittel in Beziehung zueinander setzte. Aus Bundessicht bot die Einigung den Vorteil, dass die eigene Einflussosphäre im Wissenschaftsbereich nun verfassungsrechtlich verankert und damit konsolidiert wurde. Letztlich waren Gemeinschaftsaufgaben die Legalisierung und kontrollierte Verlängerung des bis dato praktizierten parakonstitutionellen Zustands. Dieser Zustand – insbesondere das Dotationswesen des Bundes – resultierte seinerseits aus einer Imbalance von Gestaltungsmacht und Finanzmitteln zwischen Bund und Ländern. In diesem Sinne macht *Barbarino* geltend, dass sich die „Entstehung [der Gemeinschaftsaufgaben] nahezu ausschließlich der Tatsache verdank[t], dass die zu ihrer Finanzierung erforderlichen Mittel nicht strukturgerecht zugeteilt wurden“⁷⁴⁶. Daneben spielten zwar auch das Motiv des kooperativen Föderalismus und die grundgesetzlich geforderte Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse eine argumentative Rolle in der verfassungspolitischen Debatte. Im Wesentlichen wurde der Verfassungswandel aber von dem beschriebenen Macht-Mittel-Kalkül getrieben.

Aus ähnlicher Warte lässt sich die Föderalismusreform 2006 betrachten, die nach langwierigen Verhandlungen mit einem komplexen Do-ut-des-Modell endete (s. 2.2.3.). Für die Verhandlungsteilnehmer war das Motiv der Entflechtung handlungsleitend – aus Ländersicht also das Ziel, möglichst viele und möglichst weitreichende Kompetenzen in den eigenen Zuständigkeitsbereich zu holen. Entflechtung wurde als Universalrezept zur Lösung vieler derjenigen, oft praktischen Probleme erachtet, die die Politikverflechtung zwischen Bund und

⁷⁴⁶ *Barbarino*, Revision des Grundgesetzes, S. 23. *Barbarino* verweist hierbei auf die zentrale Rolle des Juliusturms in den 1950er Jahren. Vgl. auch *Geis*, Kulturhoheit, S. 527f.

Ländern erzeugt hatte. Man dachte mithin von einem abstrakten Konzept, weniger von konkreten Sachbereichen oder Aufgaben her. Selten vorgebracht oder zumindest kaum vernehmbar waren Argumente dafür, warum ein bestimmtes Gebiet aus sachlichen Gründen besser autonom von den Länder wahrzunehmen sei (oder eben auch nicht). Der Nachweis, warum das Entflechtungsparadigma auf ein spezifisches Anwendungsgebiet gewinnbringend anzuwenden sei, fiel meist dürftig oder ganz aus. Aus dieser Motivlage resultierte ein „bloßes Verhandlungspoker zwischen Bund und Ländern“⁷⁴⁷. Dies galt besonders für die aus Ländersicht identitätsprägenden Kompetenzen in Bildung und Wissenschaft. Das Tauschgeschäft von 1970, Bundesmittel zu sichern und dafür Gestaltungsmacht abzugeben, wurde jetzt gewissermaßen umgedreht. Die Länder strebten danach, Macht gegen Mittel zurückzutauschen. Man mag in diesem Fall sogar argumentieren, sie strebten eine Entflechtung an, *obwohl* sie eine eigenständige Aufgabenwahrnehmung gar nicht immer für sachgerecht hielten. So lässt sich in einigen Fällen die von Länderseite für notwendig befundene und mitgedachte horizontale Selbstkoordination ihrer dann „entflochtenen“ Bildungskompetenzen deuten.⁷⁴⁸ Der Fokus auf Entflechtung wurde später kritisiert, weil er, wenig überraschend, in einigen Sachgebieten schädliche Nebenfolgen zeitigte oder jedenfalls nicht die beste Lösung zu sein schien.⁷⁴⁹

Dass die Entflechtung in Bildung und Wissenschaft unvollständig blieb (s. 2.2.3.2.), ist auch nicht damit zu erklären, dass aufgabenbezogene Überlegungen schließlich doch dominierten. Ausschlaggebend waren Sorgen der finanzschwächeren Länder, dass ohne die mit einer vollständigen Entflechtung wegfallende finanzielle Unterstützung des Bundes das Aufgabenwachstum der Hochschulen kaum zu bewältigen sein würde. Auch die sich rasant wandelnden Umgebungsbedingungen in der Wissenschaft – die Internationalisierung, der zunehmende Wettbewerb, die steigenden apparativen und infrastrukturellen Anforderungen – dienten als argumentative Nachweise steigender Mittelbedarfe, nicht als Begründung für eine verwaltungsmäßige und inhaltliche Mitwirkung des Bundes. All dies führte zur Einfügung des Wissenschaftsbegriffs in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. Man konzidierte mithin die Mitsprache des Bundes, weil man sich nicht von dessen Mittelströmen abschneiden wollte. Gemeinschaftsaufgaben im Hochschulsektor wurden als Verflechtungs-Restant akzeptiert, weil von ihnen eine unverzichtbare

⁷⁴⁷ Scharpf, *Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle*, S. 61.

⁷⁴⁸ Scharpf, *Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle*, S. 61.

⁷⁴⁹ Bekannt wurde vor allem die Kritik der „Entflechtungsfalle“ von Artur Benz: Benz, *Entflechtungsfalle*, S. 182ff.

lastenerleichternde Wirkung erwartet wurde. Zwar lässt sich auch der Normwandel im Jahr 2006 nur im Kontext des damals verhandelten Gesamtpakets verstehen. Das beschriebene Handlungsmotiv spielte jedoch eine bestimmende Rolle.

Die verfassungspolitische Debatte, die schließlich zur Änderung des Art. 91b GG im Jahr 2015 führte, war lange von unterschiedlichen Problemwahrnehmungen und Lösungsvorschlägen geprägt (s. 2.3.). Eine weithin geteilte Argumentationsfigur bestand jedoch darin, von den stark gewachsenen Herausforderungen für die Hochschulen und ihrer damit nicht schritthaltenden und also defizitären Grundfinanzierung auf die Notwendigkeit eines verstärkten Bundesengagements zu schließen.⁷⁵⁰ Angeführt wurden dramatisch steigenden Studierendenzahlen, höhere Infrastrukturanforderungen, gestiegene Erwartungen an die Forschungsleistung, Differenzierung und Strategiebildung sowie organisatorisch und administrativ höchst anspruchsvolle Governance-Veränderungen. Diesem mehrdimensionalen Erwartungs- und Forderungskomplex könnten, so das Argument, die Länder nur noch in unbefriedigender Weise nachkommen. Gründe dafür wurden in den schwierigen Haushaltslagen der Länder, ihren Ko-Finanzierungspflichten bei vielen Bund-Länder-Programmen, der ab 2020 geltenden Schuldenbremse sowie der Tatsache ausgemacht, dass die Länder kaum über eigene Steuergesetzgebung und damit Einnahmemöglichkeiten verfügen. Angesichts weiterer Belastungen und starker Mittelbindungen in ihren Haushalten seien die Länder sogar gezwungen, in den wenigen nicht gebundenen Haushaltsbereichen wie Bildung und Wissenschaft zu sparen.⁷⁵¹ Allgemein geschlossen wurde daraus die Notwendigkeit, dass sich der Bund im Hochschulsektor finanziell stärker beteiligen sollte – wobei v.a. über das Maß der dem Bund im Gegenzug zuzugestehenden, höheren Einflussmöglichkeiten

⁷⁵⁰ Speiser, Das „Kooperationsverbot“, 559ff. Aus der Wissenschaft vertraten zahlreiche Akteure diese Ansicht: *Allianz der Wissenschaftsorganisationen*, Appell an den Bundesrat; *Allianz der Wissenschaftsorganisationen*, Eckpunktepapier, S. 2 (hier allerdings ohne Erwähnung des 91b GG); *Leibniz-Gemeinschaft*, Eckpunkte für Bundestagswahl 2013, S. 1f.; *Goethe-Universität Frankfurt/Main*, *GSI Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung*, *KIT*, *Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin*, *Senckenbergische Naturforschende Gesellschaft*, *TU Dresden*, *Charité*, *Frankfurter Manifest*, S. 8; *Löwer*, BT-Drucks. 17(18)265g, S. 2f.; *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten 2012, 14, 57; *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten 2013, S. 22; *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten 2014, 12, 21; *Ambühl/Füssel/Rombey/Schlegel/Thies*, Empfehlungen zur Bildungspolitik, S. 16; *HRK*, Wahlversprechen einhalten; HRK-Präsident Hippler in: *Link*, Besorgt über die Unis; *Marquardt*, BT-Drucks. 17(18)334 d, S. 2; *Geis*, BT-Drucks. 17(18)334 c, S. 3; *Henneke*, BT-Drucks. 17(18)334a, S. 2; *Olbertz* in: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/89, S. 232; *DFG*, *Wissenschaftsrat*, *HRK*, *Leopoldina*, Wissenschaftssystem nach 2013, S. 2 (ohne Erwähnung des Art. 91b GG); *Wissenschaftsrat*, Perspektiven des Wissenschaftssystems, 47ff.; *U15*, Universitätsfinanzierung, S. 1.

⁷⁵¹ *Renzsch*, Föderalismusreform II, 110f.

lange Dissens herrschte. Auch in der verfassungspolitischen Debatte zwischen 2006 und 2015 dominierte somit eine Defizitperspektive. Die Grundgesetzänderung sollte vor allem ein Ressourcenproblem im Hochschulsektor lösen helfen. Dies lässt sich mit einer hypothetischen Frage plausibilisieren. Wären die Hochschulen nicht unterfinanziert gewesen, hätten die Länder über ausreichend eigene für die Hochschulen bestimmte Ressourcen verfügt, wäre der Druck zur Verfassungsänderung ähnlich hoch ausgefallen? Die plausible Antwort lautet: nein. Im Übrigen hat sich auch nach 2015 das hier beschriebene Argumentationsmuster fortgesetzt. Die vor allem von der SPD und den Oppositionsparteien ausgehenden Forderungen nach einer weiteren Verfassungsänderung, die auch den klassischen Bildungsbereich berücksichtigt, wurden fast immer mit Ressourcenbedarfen begründet.⁷⁵² Dieses Motiv signalisierten interessanterweise auch solche Wortmeldungen, die eine nochmalige Erweiterung der Gemeinschaftsaufgaben gerade *nicht* forderten. Bereits erwähnt wurde die Äußerung der norddeutschen Bildungsminister von 2016, die mit Blick auf die hohen Mittelbedarfe im Bildungssektor eine stärkere Bundesunterstützung im Rahmen der gegenwärtigen Verfassungslage verlangten (s. 2.3.3.). Gemeinschaftsaufgaben erschienen somit als alternativer, aber eben nicht bevorzugter Lösungsansatz für das Ressourcendefizit.

Jenseits der verfassungspolitischen Debatten stützen wichtige Teile des tatsächlichen Förderhandelns die These, dass Art. 91b GG häufig als Austauschplattform für Gestaltungsmöglichkeiten und Finanzmittel aufgefasst wird. Dies lässt sich anhand verschiedener Fördermaßnahmen auf Grundlage der Norm illustrieren – insbesondere der mit Abstand größten Maßnahme, der ersten Säule des Hochschulpakts. Hierfür sind zunächst einschlägige Merkmale des Programms zu rekapitulieren. Werden alle Förderphasen berücksichtigt, liegt dessen Gesamtdauer bei 17 Jahren. Das Programm ist thematisch auffällig offen angelegt: Es werden alle Instrumente und Einzelmaßnahmen an den Hochschulen finanziert, die für das Erreichen des übergeordneten Programmziels, der Schaffung zusätzlicher Studienkapazitäten, geeignet sind.⁷⁵³ Die Typen dieser Maßnahmen und ihre

⁷⁵² „Es [ist] ja irre, dass wir jeder in unseren Reden sagen, wie wichtig Bildung ist, und dann der Bund nicht mal Geld geben darf, um zu besseren Bildungseinrichtungen zu kommen“, SPD-Vorsitzende Gabriel in: *dpa*, Kooperationsverbot kippen. Vgl. MdB Hein in *Bundestag*, BT-Drucks. 18/149, S. 14750; MdB Lenkert in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/159, S. 15682ff.

⁷⁵³ Die 2014 geschlossene Vereinbarung enthält einige enger gefasste, aber zugleich weich formulierte Ziele: Erhöhung des Frauenanteils bei Stellenneubesetzungen, Verwendung von zehn Prozent der Mittel für abschlussfördernde Maßnahmen, Erhöhung des Anteils von Studienanfängern an Fachhochschulen und in MINT-Fächern, besserer Zugang von beruflich Qualifizierten zu den Hochschulen: GWK, Verwaltungsvereinbarung Hochschulpakt III, Art. 1 § 1 Nr. 3.

jeweiligen Modalitäten werden in den Verwaltungsvereinbarungen kaum spezifiziert. Der Katalog der tatsächlich unternommenen Maßnahmen fällt entsprechend vielfältig aus. Dazu gehören die Eröffnung neuer Hochschulstandorte genauso wie die Aufstockung der Grundhaushalte oder Hochschulmarketing-Kampagnen.⁷⁵⁴ Letztlich ließe sich für nahezu jede Maßnahme geltend machen, sie schaffe zusätzliche Studienplätze – entweder direkt oder aber indirekt, indem der betreffende Hochschulhaushalt entlastet und damit Mittel für den eigentlichen Förderzweck frei werden. Ferner gehen die geförderten Einzelmaßnahmen oft saumlos in die Regelaktivitäten der Hochschulen über bzw. gehören zum Standard-Portfolio der Einrichtungen. Dazu passt, dass die Hochschulpaktmittel des Bundes an die Länder überwiesen werden und in die von den Ländern getragene Grundfinanzierung der Hochschulen eingehen. Die Hochschulpaktmittel werden in der Hochschulfinanzstatistik deshalb nicht als Drittmittel ausgewiesen.⁷⁵⁵ Die Hochschulen selbst können also nicht zwischen Hochschulpaktmitteln und Grundfinanzierung unterscheiden. Hinzu kommt der Befund, dass der Hochschulpakt zeitlich und finanziell faktisch nicht begrenzt ist. Das Programm umfasst inzwischen vier Vereinbarungen, die zwischen 2007 und 2014 geschlossen wurden. Diese beinhalten entweder Fortführungen oder Erweiterungen bzw. Aufstockungen der jeweils laufenden Phase. Zwar wurden die im jeweiligen Förderzeitraum maximal ausgezahlten Bundesmittel in den Vereinbarungen teilweise begrenzt.⁷⁵⁶ Bislang wurde das Bundesbudget aber stets erhöht (mitunter auch nachholend), wenn der Bedarf darüber hinauswuchs und die Budgetgrenze erreicht wurde.

Aufgrund seiner zeitlichen, thematischen und finanziellen Entgrenzung ist die erste Säule des Hochschulpakts somit faktisch eine institutionelle Fördermaßnahme. Dies hätte unter dem alten Verfassungsregime die drängende, hier aber nicht zu vertiefende Frage nach deren Verfassungsmäßigkeit aufwerfen müssen. Denn Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. ließ nur die Förderung von Vorhaben zu (s. 4.6.2.2.). Für die hier diskutierte These relevant ist aber die Feststellung, dass bei

⁷⁵⁴ Länderbezogene Übersichten der unternommenen Maßnahmen in: GWK, Umsetzung des Hochschulpakts 2013, S. 19ff.

⁷⁵⁵ Speiser, Die Rolle des Bundes in der Hochschulfinanzierung, S. 11. Ob alle Länder der Grundidee, *zusätzliche* Mittel für die Erhöhung der Studienkapazitäten bereitzustellen, in vollem Umfang folgen, ist immer wieder bezweifelt worden. Letztlich nicht zu überprüfen ist, ob ein Land die reguläre Grundfinanzierung um die landesseitig zusätzlich erforderlichen Hochschulpaktmittel verringert. Dann wäre die Ko-Finanzierungspflicht im Rahmen des Hochschulpakts formal erfüllt, faktisch erhielten die Hochschulen aber keine zusätzlichen Landesmittel. Gemutmaßte wurde sogar, dass Hochschulpaktmittel des Bundes in einigen Fällen reguläre Grundmittel des Landes substituieren.

⁷⁵⁶ Bundesregierung, Verwaltungsvereinbarung Hochschulpakt II, § 2. GWK, Verwaltungsvereinbarung Hochschulpakt III, § 2 (3)/(4).

Konzeption und Umsetzung der Fördermaßnahme das Ziel dominierte, dem gewachsenen Ressourcenbedarf der Hochschulen mit Bundesmitteln zu begegnen. Mit der ersten Säule des Hochschulpakts kam und kommt der Bund dem unabweisbar hohen Druck nach, den Ländern bei der Finanzierung des stark wachsenden Hochschulsektors zu helfen. Aus den dargelegten Gründen müssen die Länder, auch die wirtschaftsstarken, diese Hilfe letztlich annehmen – auch wenn dies dem noch wenige Jahre zuvor vehement verfochtenen Entflechtungsmotiv zuwiderläuft.⁷⁵⁷ Mit Blick auf die vereinbarten Allokationsmechanismen ist der inhaltliche Einfluss des Bundes auf die finanzierten Einzelmaßnahmen zwar begrenzt. Immerhin ließ sich aus Bundessicht aber erreichen, dass die aufgewandten Finanzmittel im Bundeshaushalt und somit rechtlich sowie – zumindest langfristig – auch faktisch in der eigenen Haushaltshoheit bleiben. Die erste Säule des Hochschulpakts ist somit ein Instrument der Lastenverschiebung zum Bund, das diesem zugleich ein Einfluss-Minimum erhält. Art. 91b GG dient als verfassungsrechtliche Plattform für diesen Gütertausch. Welche Gründe jenseits der Lasten- und Machtverschiebung dafür sprechen, das Programmziel unter Beteiligung des Bundes schneller oder besser zu erreichen als mit alternativen Instrumenten, ist hingegen eine kaum diskutierte und meist nicht einmal für diskussionspflichtig erachtete Frage.

Es lassen sich weitere Beispiele nennen, in denen Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG eine ähnliche Funktion erfüllen. Der Verschiebung des IFM-GEOMAR (heute GEOMAR – Helmholtz-Zentrum für Ozeanforschung Kiel) von der Leibniz-Gemeinschaft zur Helmholtz-Gemeinschaft zum ersten Januar 2012 lag das Ziel zugrunde, die in schwieriges Fahrwasser geratene Universitätsmedizin in Lübeck zu retten.⁷⁵⁸ Die organisationale Neuordnung setzte die zur Rettung notwendigen Landesmittel frei, weil der Bund 90 Prozent der Kosten einer HGF-Einrichtung, aber nur 50 Prozent einer derartigen WGL-Einrichtung trägt. In den Hintergrund trat die Frage, wie der Wechsel wissenschaftsorganisatorisch zu beurteilen ist. Ob das IFM seine Aufgaben besser in der HGF erfüllen könnte, ob WGL und HGF durch die Veränderungen ihrer jeweiligen Portfolios gestärkt oder, im Gegenteil, geschwächt würden – dies waren offensichtlich wenig relevante Entscheidungsfaktoren. Es ging nicht darum, die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung inhaltlich zu optimieren. Im

⁷⁵⁷ Vgl. *Scharpf*, *Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle*, S. 116.

⁷⁵⁸ „Der Bundesregierung [ist es] nicht egal, was aus einer exzellenten Uni wird [...] „[Ich] werde nicht mit ansehen, wie ein erfolgreicher Studiengang abgewickelt wird“, so die damalige Bundesministerin Schavan, in: *Titz/Oliver/Leffers*, *Lübecker Medizinstudium*. Vgl. Schavan in: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 17/4971, S. 3ff.

Mittelpunkt stand die Lastenverschiebung zum Bund, für die im Gegenzug vor allem das Land Schleswig-Holstein inhaltliche Steuerungsmöglichkeiten aufzugeben bereit war. Das Geschehen kritisierte der damalige WGL-Präsident *Karl Ulrich Mayer* mit offenen Worten:

*„Wir bedauern, dass [das] IFM-GEOMAR zum Objekt finanzpolitisch motivierter Verschiebungen zwischen Forschungsorganisationen geworden ist. [...] Primat wissenschaftspolitischer Entscheidungen muss das Wohl der Forschung sein, nicht ihr Finanzierungsschlüssel.“*⁷⁵⁹

Viel häufiger als Wechsel von Einrichtungen aus der WGL, lassen sich allerdings Wechsel in die WGL mit dem dargestellten Erklärungsmuster deuten. WGL-Institute werden selten neu gegründet, im Sinne des operativen Betriebsbeginns. In der Regel werden existierende Projekte oder Einrichtungen an Hochschulen, die als solche vollständig oder weitgehend von den Sitzländern getragen werden, in die WGL überführt, mitunter nach organisatorischen und rechtlichen Veränderungen. Dank des für die WGL-Institute geltenden Finanzierungsschlüssels (i.d.R. 50 Prozent Bund, 50 Prozent Länder, hiervon Sitzlandquoten zwischen 25 und 75 Prozent) kommt dies einer Entlastung des Sitzlandes gleich.⁷⁶⁰ Ob und inwiefern dieses Wechselmotiv in der Vergangenheit gehäuft auftrat und zum heterogenen Organisationscharakter der WGL insgesamt beigetragen hat, kann hier nicht erörtert werden. Bei der Einrichtung der „Blauen Liste“ 1975 dominierte für die Länder in jedem Fall der Entlastungsaspekt.⁷⁶¹

In den Blick zu nehmen sind überdies die zwei großen, von den Regierungschefs der Länder und Bundeskanzlerin *Merkel* am 16. Juni 2016 geschlossenen Vereinbarungen.⁷⁶² Die Vereinbarungen gründen auf dem geänderten Art. 91b Abs. 1 GG und sind damit die ersten Nutzungsfälle der neuen Norm. Vor dem Beschluss der Regierungschefs hatte sich die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz auf die Vereinbarungen verständigt.⁷⁶³

⁷⁵⁹ *Leibniz-Gemeinschaft*, Stellungnahme zum IFM-GEOMAR.

⁷⁶⁰ Zuletzt wurden im Juni 2016 das Institut für Ost- und Südosteuropaforschung in Regensburg und drei geisteswissenschaftliche Zentren in Leipzig und Berlin in die WGL aufgenommen: GWK, Vier neue Leibniz-Einrichtungen.

⁷⁶¹ *Hohn/Schimank*, Forschungssystem, S. 147.

⁷⁶² Hier nicht betrachtet wird die wesentlich kleiner dimensionierte Vereinbarung zur Bund-Länder-Initiative „Innovative Hochschule“. Vgl. GWK, Vereinbarung Innovative Hochschule.

⁷⁶³ Nach einer langen Vorgeschichte: Im April 2015 hatten die geschäftsführenden Fraktionsvorstände von Union und SPD die bundesseitigen Finanzvolumina für die Fortsetzung der Exzellenzinitiative und das Nachwuchsprogramm fixiert: *Geschäftsführende Fraktionsvorstände von CDU/CSU und SPD*, Innovation und Technologietransfer, S. 5f. Dieser Beschluss baute wiederum teilweise auf einen Grundsatzbeschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern zur Exzellenzinitiative von 2014 auf: GWK, Grundsatzbeschluss Exzellenzinitiative. Interessanterweise

Die Vereinbarung über ein „Bund-Länder-Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“ wurde bis Ende 2032 geschlossen.⁷⁶⁴ Zu den zentralen Programmzielen gehört es, die Karrierewege des wissenschaftlichen Nachwuchses an Universitäten planbarer und transparenter zu machen, die Entscheidungen über einen Verbleib in der Wissenschaft früher zu treffen, das deutsche Wissenschaftssystem international wettbewerbsfähiger zu machen sowie die Tenure-Track-Professur als eigenständigen Karriereweg zu etablieren und somit einen Kulturwandel an den Universitäten auszulösen.⁷⁶⁵ Zwischen 2017 und 2032 investiert der Bund eine Mrd. Euro in das Programm. Damit sollen 1.000 Tenure-Track-Positionen auf W1-/W2-Niveau an Universitäten geschaffen werden. Der Bund finanziert sechs Jahre lang die Personalaufwendungen für die wettbewerblich vergebenen Stellen, zuzüglich Ausstattungskosten und eines Strategieaufschlags von 15 Prozent für die Universität. Hinzu kommt nach sechs Jahren eine Überbrückungsfinanzierung von einem Jahr bei negativer Evaluation des Stelleninhabers und von zwei Jahren bei positiver Evaluation.⁷⁶⁶ Die Vereinbarung versucht in mehreren Hinsichten abzusichern, dass die Bundesmittel als zusätzliche Mittel wirken und keine bereits an die Universitäten fließenden Landesmittel substituieren. Die Länder müssen deshalb sicherstellen, dass sowohl die Zahl der Professuren als auch die Zahl der Tenure-Track-Professuren sowie die Zahl der unbefristeten Professuren an ihren antragsberechtigten Universitäten um die Zahl der jeweils im Land geförderten Tenure-Professuren steigt. Zu diesen Zusätzlichkeits-Kriterien wurden aber Sonderregelungen vereinbart.⁷⁶⁷

Die Grundintention der Vereinbarung wurde zwar freundlich aufgenommen, zugleich wurde aber Kritik geäußert. Neben weiteren Aspekten kritisierte die HRK, dass geförderte Tenure-Positionen in vielen Fächern zusätzliche Ausstattungsmittel erforderten. Die im Programm vorgesehene Ausstattung liege „absehbar weit unter dem erforderlichen Wert“⁷⁶⁸. Skeptisch betrachtet wurde überdies der Umstand, dass

ist hier bereits die Rede davon, die „geplanten neuen verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielräume [zu] nutzen“.

⁷⁶⁴ GWK, Vereinbarung Nachwuchsprogramm, § 10, (1).

⁷⁶⁵ GWK, Vereinbarung Nachwuchsprogramm, Präambel, § 1.

⁷⁶⁶ Zu den weiteren Details der Vereinbarung (Fördersummen, Bewerbungs- und Auswahlverfahren, Förderkriterien, Anforderungen an die Tenure-Position, Aufteilung der Mittel auf die Länder, Evaluation etc.): GWK, Vereinbarung Nachwuchsprogramm, § 2ff.

⁷⁶⁷ Die Zusätzlichkeits-Kriterien, die sich darauf beziehenden Ausnahmen und Spezifikationen in: GWK, Vereinbarung Nachwuchsprogramm, § 8.

⁷⁶⁸ HRK, Bedarfe der Hochschulen. Die bundesseitig vorgesehenen jährlichen Mittel für die „anteilige Ausstattung“ liegen bei 35.100 Euro, der insgesamt ausgezahlte Betrag für eine Tenure-Position bei 118.045 Euro: GWK, Vereinbarung Nachwuchsprogramm, § 7 (4).

die Weiterfinanzierung der Stelle eines positiv evaluierten Tenure-Kandidaten der Universität bzw. dem Land obliegt und nicht dem anfinanzierenden Bund. Im Ergebnis finanziere der Bund eine Stelle i.d.R. acht Jahre, die Länder aber mitunter 25 Jahre oder sogar länger. Hinzufügen ließe sich, dass die Tenure-Position nach Übernahme oder Ausscheiden eines Stelleninhabers wieder neu ausgeschrieben werden muss. Auch dies erzeugt langfristige finanzielle und strukturelle Bindungen der Länder. Jede geförderte Tenure-Position löst somit eine erhebliche zusätzliche Finanzbelastung für das Land aus.

Für die hier diskutierte These ist weniger die Frage interessant, inwiefern diese Kritikpunkte im Einzelnen zutreffen als vielmehr die ihnen gemeinsame Begründung – die Zusatzbelastung von Land oder Universitäten. Dass dieser Aspekt in den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern eine zentrale Rolle gespielt hatte, zeigte sich darin, dass um die schließlich installierten Sonderregelungen zu den Zusätzlichkeits-Kriterien bis zuletzt intensiv gerungen wurde. Indem sie landesseitige Finanzierungs- bzw. Stellensubstitutionen unterbinden, erzeugen diese Kriterien die geschilderten Folgelasten für die Länder. Jede Abmilderung oder Flexibilisierung spart den Ländern auf lange Sicht Geld und vergrößert den Spielraum künftiger Strukturentscheidungen. Verständlicherweise strebten die Länder danach, die mit Annahme von Bundesmitteln ausgelösten Commitments möglichst zu minimieren und mit den eigenen, den Hochschulsektor betreffenden Finanz- und Strukturplanungen in Einklang zu bringen. Für den Bund hingegen waren die Zusätzlichkeits-Kriterien ein hartnäckig verfolgtes Verhandlungsziel, *genau weil* sie ein langfristiges Länderengagement auslösen. Die Kriterien sorgen dafür, dass mit den Bundesmitteln zusätzliche Landesmittel in den Dienst des wesentlich vom Bund definierten Programmziels gestellt werden. Denn dank dieser Hebelwirkung entfalten die vom Bund investierten Mittel eine hohe Steuerungswirkung, langfristig auch auf die Personalstruktur der Landeshochschulen. Wenngleich sich der historische Kontext und die Finanzvolumina unterscheiden, erinnert diese Konstellation an die einstige Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau. Damals kritisiert wurden die Ko- und Weiterfinanzierungspflichten der Länder, die langfristigen Mittelbindungen auf Seiten der Länder und die damit orchestrierten, als übergriffig wahrgenommenen Steuerungen des Bundes in landespolitischen Gestaltungsbereichen (s. 2.2.). Im Ergebnis gehörten auch bei den Verhandlungen zum neuen Nachwuchsprogramm macht- und finanzpolitische Gewinn- und Verlustrechnungen zu den handlungsleitenden Überlegungen der

Akteure. Weniger wirkmächtig war hingegen die Frage, warum ein Zusammenwirken von Bund und Ländern das zentrale Programmziel – die Etablierung des Tenure-Track-Modells im deutschen Hochschulsystem – am schnellsten, besten oder elegantesten ermöglichen sollte.

Ebenfalls am 16. Juni wurde die Bund-Länder-Vereinbarung zur Exzellenzstrategie geschlossen, mit der die bis 2017 laufende zweite Phase der Exzellenzinitiative fortgesetzt werden soll.⁷⁶⁹ Die Ziele der beiden Programme ähneln sich stark: Die universitäre Spitzenforschung soll gefördert, Profilbildungen und Kooperationen weiterentwickelt und so die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wissenschaftsstandorts gestärkt werden. Die neue Vereinbarung wurde auf unbestimmte Zeit geschlossen.⁷⁷⁰ Das Programm ist ähnlich dimensioniert wie das bisherige. Das ab 2018 jährlich aufgewendete Gesamtvolumen liegt bei ca. 533 Mio. Euro. Davon tragen weiterhin die Sitzländer der geförderten Projekte 25 Prozent und der Bund 75 Prozent. Die Vereinbarung sieht eine maximal zweijährige Überbrückungsfinanzierung für derzeit laufende Projekte vor. Künftig soll es zwei wettbewerblich konzipierte Förderlinien geben, die bisherige Förderlinie der Graduiertenschulen entfällt.

Rund 70 Prozent der Fördermittel werden für 45 bis 50 Exzellenzcluster verwendet. Diese werden mit jährlich drei bis zehn Mio. Euro für höchstens zwei Mal sieben Jahre gefördert. In der Fördersumme enthalten sind wie bislang eine Programmpauschale von 22 Prozent sowie eine erstmals vorgesehene feste Universitätspauschale von i.d.R. 1 Mio. Euro pro eingeworbenem Exzellenzcluster. Jeweils 10 bis 15 Mio. Euro p.a. erhalten die zunächst elf Exzellenzuniversitäten. Erstmals möglich sind Verbundanträge, für die jeweils 15 bis 28 Mio. Euro p.a. ausgeschüttet werden. Der Bund überweist seinen Fördermittelanteil für die Exzellenzuniversitäten dem jeweiligen Sitzland, das die Mittel im Rahmen der regulären Grundfinanzierung an die Universitäten weiterreicht.⁷⁷¹ Die Förderung der Exzellenzuniversitäten ist dauerhaft. Alle sieben Jahre werden die Einrichtungen

⁷⁶⁹ Bundeskanzlerin und Regierungschefs der Länder, Beschluss Exzellenzstrategie, Nr. 4; GWK, Vereinbarung Exzellenzstrategie.

⁷⁷⁰ GWK, Vereinbarung Exzellenzstrategie, § 9. Mit der Entfristung der Vereinbarung selbst werden die erweiterten Möglichkeiten des Art. 91b Abs. 1 GG, Hochschulen auch institutionell fördern zu können, aber nicht genutzt. Dies geschieht, hinsichtlich der Exzellenzuniversitäten, über die in § 5 der Vereinbarung fixierte Dauerhaftigkeit der Förderung selbst.

⁷⁷¹ GWK, Vereinbarung Exzellenzstrategie, § 5 (3). Vereinbart wurde zugleich, dass die Landes- und Bundesanteile der Förderung sowohl im Haushalt des Sitzlandes als auch im Haushalt der Exzellenzuniversität gesondert ausgewiesen werden.

aber evaluiert und können aus der Förderung ausscheiden.⁷⁷² Nach der ersten Evaluation 2026 müssen vier Hochschulen neu zum Zug kommen: Entweder als Nachrücker für Einrichtungen, die in der Evaluation scheitern, oder aber, sofern nötig, als zusätzlich geförderte Einrichtungen.⁷⁷³ Nach der ersten Evaluation werden also maximal 15 Universitäten gefördert. Mit der dauerhaften und damit auch institutionellen Förderung werden zum ersten Mal die erweiterten Möglichkeiten des Art. 91b Abs. 1 GG genutzt (s. 4.6.2.). Zu unterstreichen ist freilich, dass dies keineswegs mit dem in den vergangenen Jahren immer wieder kursierenden Konzept der Bundesuniversitäten gleichzusetzen ist. Die Landesträgerschaft der geförderten Exzellenzuniversitäten wird nicht verändert. Der inhaltliche Einfluss des Bundes ist in der Vereinbarung auf ein „regelmäßiges Statusgespräch zwischen Bund und Sitzland“⁷⁷⁴ begrenzt. Auch der Finanzierungsmix der Universitäten wird durch die Förderung i.d.R. nicht wesentlich verändert. Beispielsweise verfügte die Universität Heidelberg über einen Haushalt von rund 347 Mio. Euro (ohne Hochschulmedizin) im Jahr 2014. 15 Mio. Euro zusätzlicher Exzellenzmittel entsprechen ca. vier Prozent dieses Haushaltsvolumens.⁷⁷⁵

Für die hier vorgelegte Argumentation relevant ist zunächst, dass für ein Spitzenforschungsprogramm, das qua Förderziel eine differenzierende und selektive Wirkung haben muss, relativ viele Förderfälle vorgesehen sind.⁷⁷⁶ Dieser Umstand sowie die Flexibilisierung der Förderbandbreite bei den Exzellenzclustern macht die Teilnahme für viele, und nicht nur wenige Länder aussichtsreich. Die Flächenwirkung hat die Konsensfindung zwischen Bund und Ländern erleichtert. Eine von der Unionsfraktion im Bundestag vorgeschlagene Begrenzung auf „vier oder fünf wissenschaftliche Spitzenzentren“ in der zweiten Förderlinie fand hingegen keinen Widerhall.⁷⁷⁷

⁷⁷² GWK, Vereinbarung Exzellenzstrategie, § 5 (1), § 6.

⁷⁷³ GWK, Vereinbarung Exzellenzstrategie, § 6 (4); vgl. *Bundeskanzlerin und Regierungschefs der Länder*, Beschluss Exzellenzstrategie, Nr. 4. Zu den weiteren Programmdetails hinsichtlich Fördergegenstand und -umfang, Auswahlverfahren durch DFG und WR, Fördervoraussetzungen, Antragsstellung, Auswahlkriterien: GWK, Vereinbarung Exzellenzstrategie, § 1ff.

⁷⁷⁴ GWK, Vereinbarung Exzellenzstrategie, § 5 (2).

⁷⁷⁵ Eine andere und virulente Frage ist das Gesamtvolumen der Bundesmittel, das eine Hochschule vereinnahmt. Dabei zu berücksichtigen sind verschiedene bundesmitfinanzierte Finanzströme, etwa der Hochschulpakt oder die Projektförderung des BMBF: *Speiser*, Die Rolle des Bundes in der Hochschulfinanzierung, S. 9ff.

⁷⁷⁶ Die frühere wissenschaftspolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion der Grünen Krista Sager argumentiert allerdings, dass aufgrund des neuen Programmdesigns stärkere Konzentrationstendenzen entstehen als im laufenden Programm: *Sager*, Neue Sieger, mehr Verlierer.

⁷⁷⁷ *CDU/CSU-Bundestagsfraktion - Arbeitsgruppe Bildung und Forschung*, Weiterentwicklung der Exzellenzinitiative, S. 3.

In die gleiche Richtung deutet der dramatische Verhandlungsverlauf: Die GWK hatte am 22. April 2016 einen Vereinbarungsentwurf beschlossen, bei dem sich Hamburg enthalten hatte. Die Hansestadt kritisierte, die damals noch vorgesehene Beschränkung auf acht bis elf Exzellenzuniversitäten – also ohne Garantie, dass nach sieben Jahren vier neue Förderfälle hinzukommen – könne zu einem „closed shop“ führen und entfalte nicht genug Dynamik.⁷⁷⁸ Nötig sei vielmehr ein System, das zunächst nicht geförderten Universitäten eine realistische Chance auf künftige Förderung biete. Der Kritikpunkt, dem sich dann auch andere Länder anschlossen, ließ sich trotz fieberhafter Vermittlungsversuche bis zum 16. Juni nicht auflösen. Das bei Fördermaßnahmen an Hochschulen in Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Veto-Recht der Länder war die ermöglichende Bedingung dieses Widerstands (s. 4.2.2.) In allerletzter Minute fanden die Ministerpräsidenten und die Bundeskanzlerin schließlich die oben skizzierte Lösung.⁷⁷⁹ In der Nachbetrachtung lässt sich argumentieren, dass die opponierenden Länder – trotz vehementer Beteuerungen des Gegenteils⁷⁸⁰ – vor allem einen Wettbewerbsmodus verhindern wollten, der den eigenen Universitäten zu kleine Förderchancen eröffnet hätte.⁷⁸¹ Diese Länder stellten ihre eigenen Chancen auf Bundesmittel und Reputationsgewinne über ein optimales Programmdesign.⁷⁸² Gemeint ist damit ein Design, das bestmöglich dem mit dieser Förderlinie verfolgten Programmziel dient, herausragend forschungsstarke Universitäten in Deutschland zu schaffen oder zu stärken. Dieses Ziel ist unabhängig davon, in welchem Land die Einrichtungen verortet sind. Was die Lösung schließlich ermöglichte, war ein in der Geschichte der Gemeinschaftsaufgaben wohlbekanntes Manöver (s. 2.2.2.): Der finanzielle Förderrahmen und damit auch der Kreis der potenziell profitierenden Länder wurden erweitert.

Eine auf den eigenen, meist finanziellen Vorteil ausgehende Länderhaltung hat auch bei Verhandlungen über andere Gemeinschaftsaufgaben immer wieder eine wichtige

⁷⁷⁸ So Hamburgs Wissenschaftssenatorin Katharina Fegebank in: *Kühne*, Exzellenzunis nicht ausruhen.

⁷⁷⁹ Vgl. *Bundeskanzlerin und Regierungschefs der Länder*, Beschluss Exzellenzstrategie, Nr. 2-4.

⁷⁸⁰ Fegebank in: *Kühne*, Exzellenzunis nicht ausruhen. Bemerkenswerterweise distanzierte sich der Hochschulrat der Universität Hamburg von der Position des Hamburger Senats und äußerte seine Zuversicht, auch im ursprünglich vorgesehenen Wettbewerbsmodus erfolgreich sein zu können: *Tagesspiegel - Redaktion*, Uni Hamburg distanziert sich.

⁷⁸¹ *Osel/Nimz*, 11 plus 4, 14. In beiden bisherigen Wettbewerbsrunden zählte die Universität Hamburg nicht zum Kreis der sog. „Elite-Unis“.

⁷⁸² Damit ist weder gesagt, dass für diese Länder ein (im beschriebenen Sinne) optimales Programmdesign überhaupt kein Verhandlungsziel gewesen ist, noch, dass eine Erhöhung der Förderfälle einem solchen Design *tatsächlich* abträglich ist (so aber: *Osel/Nimz*, 11 plus 4, S. 14). Die hier vertretene These lautet, dass die jeweiligen Landesinteressen eine höhere Priorität hatten als andere Erwägungen.

Rolle gespielt. *Scharpf* dokumentiert die Aussage eines Landesvertreters, der sich zur Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. („Verbesserung der Agrarstruktur“) so äußert:

*„Wenn der Bund den Vorschlag gemacht hätte, wir nehmen die Zahl der Apfelbäume für den Wegebau, und das wäre für mein Land günstig gewesen, ich hätte mich nicht dagegen gewehrt. [...] Entscheidend ist, ich muss für mein Land etwas Besseres herausholen, bzw. möglichst wenig verlieren.“*⁷⁸³

Für diesen Landesvertreter ist das gesamtstaatliche Ziel, die Agrarstruktur deutschlandweit zu verbessern, nicht nur kein handlungsleitendes Kriterium. Unklar ist sogar, ob er dieses Ziel überhaupt gutheißt.

Überdies haben Bund und Länder nicht nur innerhalb einer Fördermaßnahme ihre jeweiligen Vorteile gesucht, sondern auch über verschiedene Fördermaßnahmen hinweg. In nahezu allen bedeutenden föderalen Verhandlungen wurden Gesamtpakete oder Koppelgeschäfte entwickelt. Dabei hielten die Akteure jeweils nur die Gesamtheit der Vereinbarungen für zustimmungsfähig, nicht aber zwingend jeden Bestandteil des Pakets.⁷⁸⁴ Ermöglicht und sogar induziert werden Paketlösungen immer dann, wenn die Zustimmungserfordernisse für ein oder mehrere Paketbestandteile anspruchsvoll sind. Dies ist bei Verfassungsänderungen der Fall – daher die delikat ausbalancierten Ausgleichsgeschäfte in den Föderalismusreformen 1969 und 2006 (s. 2.1.2. und 2.2.3.) sowie der Zusammenhang zwischen der Verfassungsänderung 2014 und der BAföG-Übernahme durch den Bund (s. 2.3.3.). Und es war und ist der Fall bei hochschulbezogenen Fördermaßnahmen auf Grundlage von Art. 91b GG. Jedes Land hat bei diesbezüglichen Vereinbarungen ein Veto-Recht und damit eine starke Verhandlungsposition (s. 4.2.2.). Vor diesem Hintergrund haben Gesamtlösungen eine höhere Umsetzungschance, bei denen nicht nur einzelne, sondern alle Länder profitieren. Der Vorteil eines Landes wird meist in einem günstigen Transfersaldo sowie ggf. in einem, absolut betrachtet, möglichst geringen Einsatz eigener Mittel gesehen. All dies hat die Verständigungen über solche Vereinbarungen oft komplex und schwergängig gemacht.⁷⁸⁵ Befördert wurde einerseits die Tendenz zu Paketen, bei denen der Bund insgesamt einen hohen Kostenanteil trägt. Andererseits haben

⁷⁸³ *Scharpf*, *Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle*, S. 29.

⁷⁸⁴ *Seckelmann*, *Konvergenz und Entflechtung*, S. 84; *Oebbecke*, *Verwaltungszuständigkeit*, Rn. 157; *Speiser*, *Der neue Art. 91b GG*, S. 88; *Leibfried/Schreiterer*, *Die Exzellenzinitiative*, S. 45.

⁷⁸⁵ *Wieland*, *Bildungsföderalismus*, S. 25; *Schimank*, *Hochschulfinanzierung*, S. 28. Dies betraf bislang Vereinbarungen nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F., aber auch die drei im Juni 2016 auf Grundlage der neuen Normfassung geschlossenen Vereinbarungen.

wenig selektive und damit tendenziell großvolumige Förderprogramme als Paketbestandteile eine größere Realisierungschance – als Beispiel dafür sei wiederum der Hochschulpakt genannt.⁷⁸⁶ Schließlich können die machtpolitisch erforderlichen, aber inhaltlich nicht aufeinander abgestimmten Bestandteile ein wenig überzeugendes Gesamtableau ergeben. Mitunter ist es allerdings schwierig, die Bestandteile einer Paketlösung und die sich auf diese Bestandteile beziehenden Detailvereinbarungen oder -absprachen zu identifizieren. Dies lässt sich teilweise damit erklären, dass die Lösungen komplex ausfallen, verschiedene Sachbereiche umfassen und die Bestandteile zeitlich versetzt wirksam werden können. Oft haben die föderalen Akteure aber auch kein Interesse an dem Bekanntwerden der Gesamtlösungen, oder wollen dies sogar verhindern. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn allzu offensichtlich die Ausgleichs- und Kompensationsfunktion der ausgetauschten Güter dominiert und sachliche Erwägungen zurückstehen. Denn dann droht der Vorwurf der inhaltsfernen Schacherei. Vor allem mit Blick auf diese potenziellen Probleme ist die Veto-Regelung des neuen Art. 91b GG und seiner Vorgängerfassung immer wieder kritisiert worden.⁷⁸⁷

Die am 16. Juni von den Regierungschefs von Bund und Ländern geschlossenen Vereinbarungen lassen sich ebenfalls als Gesamtpaket deuten. Länder, die von der neuen Exzellenzstrategie aller Voraussicht nach weniger profitieren, haben die Chance, in den parallel vereinbarten Förderprogrammen zu reüssieren. Das trifft u.a. auf die auf kleinere Universitäten und Fachhochschulen zugeschnittene Bund-Länder-Initiative „Innovative Hochschule“ zu. Auch das wohlweislich „Paket“ genannte bisherige „Paket der Pakte“ aus Hochschulpakt, Exzellenzinitiative und Pakt für Forschung und Innovation mag man unter diesem Blickwinkel sehen.

Mit Blick auf die hier diskutierte These sind schließlich auch die zahlreichen Vorschläge instruktiv, wie der neue Art. 91b Abs. 1 GG künftig genutzt werden sollte. In allgemeiner Form wurde vorgeschlagen, die Grundfinanzierung der Hochschulen insgesamt, bestimmter Segmente des Sektors oder einzelner

⁷⁸⁶ Vgl. Bundesministerin Wanka, die den Hochschulpakt als „riesige Solidarleistung“ für die neuen Bundesländer bezeichnete, in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5383.

⁷⁸⁷ *Seckelmann*, Föderalismusreform III?, S. 251; Strohschneider in: *Schmoll*, DFG kritisiert Einstimmigkeitsprinzip, S. 4 sowie in: *dpa*, DFG zur GG-Novelle. Wohl ebenso: *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten 2015, S. 20. Vgl. auch: „Das Einstimmigkeitsprinzip steht einer neuen Vertrauens- und Kooperationskultur entgegen: Es schafft Blockademöglichkeiten und kann innovative Entscheidungen verzögern“: *Grüne-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 18/2747, S. 2; vgl. MdB Kai Gehring in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66, S. 6228 und in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5396. Die baden-württembergische Wissenschaftsministerin Bauer hatte statt einer Konsenspflicht aller Länder für eine qualifizierte Mehrheit plädiert: *Preuss*, Interview Bauer, S. 6; vgl. *Zöllner*, Wissenschaft als Gemeinschaftsaufgabe, S. 67.

Hochschulen zu verbessern.⁷⁸⁸ Konkret gefordert wurde die gemeinschaftliche Förderung großer Forschungsuniversitäten⁷⁸⁹ (vgl. dazu die Exzellenzstrategie), der Fachhochschulen bzw. der Hochschulen für angewandte Wissenschaft⁷⁹⁰ sowie der Fernuniversität Hagen⁷⁹¹. Als möglicher Anwendungsfall für Art. 91b Abs. 1 GG wurde überdies ein vom Bund finanziertes Internet-Institut identifiziert, an dessen Errichtung eine oder mehrere Universitäten beteiligt sein sollten.⁷⁹²

Ins Spiel gebracht wurden ferner Fördermaßnahmen für den wissenschaftlichen Nachwuchs.⁷⁹³ Mit dem neuen Bund-Länder-Nachwuchsprogramm haben diese Forderungen zumindest partiell Widerhall gefunden. Auch die Förderung einzelner Studiengänge, etwa im Bereich Industrie 4.0⁷⁹⁴, sowie der Erhalt der s.g. „kleinen Fächer“⁷⁹⁵ wurden genannt. Die Hochschulrektorenkonferenz forderte, innerhalb von zehn Jahren sollten 3.000 kapazitätsneutrale und dauerhafte „Bundesprofessuren“ eingerichtet werden.⁷⁹⁶ Der Wissenschaftsrat brachte die Idee vor, in den nächsten zehn Jahren mindestens 200 bis 250 schwerpunktbildende Professuren (s.g. „Merian-Professuren“) gemeinschaftlich zu fördern.⁷⁹⁷ Das Gremium schlug weiterhin die Einrichtung von rund 40 profilbildenden „Liebig-

⁷⁸⁸ HRK, Entschließung der Mitgliederversammlung 2015, S. 2; HRK, Entschließung der Mitgliederversammlung 2014, S. 2; HRK, Entschließung des Senats 2013, S. 2; Deutscher Hochschulverband, Vom Konzept- zum Leistungswettbewerb; TU9, Erklärung zum Art. 91b, S. 1. Jenseits konkreter Fördermaßnahmen verweist die Gesetzesbegründung darauf, dass nun „Schwerpunktsetzungen und Profilbildungen [möglich sind], mit denen die Leistungsfähigkeit der deutschen Wissenschaftslandschaft und ihre Exzellenz in Breite und Spitze verbessert werden kann“: Bundesregierung, BT-Drucks. 18/2710, S. 7. Vgl. BMBF, Neue Qualität der Kooperation; May, BT-Drucks. 18(18)48c, S. 2f. Hingewiesen wird verschiedentlich auf die Asymmetrie zwischen dem außeruniversitären und dem Hochschulsektor, die nun beseitigt oder gemildert werden könne: MdB Schipanski in: Bundestag, BT-Drucks. 18/66, S. 6230; Geis, Büchse der Pandora, S. 306, 308; SPD-Bundestagsfraktion, BT-Drucks. 17/8455. Zu diesem so wahrgenommenen „Missverhältnis in der Finanzierung“ allgemein: Leibfried/Schreiterer, Die Exzellenzinitiative, S. 8ff.

⁷⁸⁹ U15, Universitätsfinanzierung, S. 1f.

⁷⁹⁰ FH-Kanzler in NRW, BT-Drucks. 18(18)49a.

⁷⁹¹ Helmut Hoyer, der damaliger Rektor der Fernuniversität Hagen, in: *Die Zeit - Redaktion*, Wünsch Dir was!, S. 74.

⁷⁹² BMBF, Digitalen Wandel erforschen; vgl. Bundesministerin Wanka in: *Voges*, Mitarbeit an der Bürgerforschung.

⁷⁹³ Bundesregierung, BT-Drucks. 18/2710, S. 1, 6; BMBF, Neue Qualität der Kooperation; Bundesministerin Wanka in: *dpa*, Bund-Länder-Programm für Hochschulkarrieren; der WR-Vorsitzende Manfred Prenzel in: *Die Zeit - Redaktion*, Wünsch Dir was!, S. 74; MdB Rossmann in: *Rossmann*, Historischer Schritt; der HRK-Vorsitzende Hippler in: *Hippler*, HRK-Präsident zur Lockerung des Kooperationsverbots sowie in: *Hippler*, HRK-Präsident zum Koalitionsvertrag, S. 6231; MdB Heil in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5389; die baden-württembergische Wissenschaftsministerin Bauer in: *Die Zeit - Redaktion*, Wünsch Dir was!, S. 74.

⁷⁹⁴ Bundesministerin Wanka in: *Voges*, Mitarbeit an der Bürgerforschung sowie in: *Preuss/Osel*, Interview Wanka.

⁷⁹⁵ Bundesministerin Wanka in: *Die Welt*, Kooperationsverbot bei Hochschulen kippen; vgl. BMBF, Neue Qualität der Kooperation. Für eine „Exzellenzinitiative der kleinen Fächer“ plädiert der Präsident der Universität Jena Walter Rosenthal in: *Rosenthal*, Ein kleines Fach?, S. 29.

⁷⁹⁶ HRK, Entschließung des Senats 2013, S. 3.

⁷⁹⁷ Wissenschaftsrat, Perspektiven des Wissenschaftssystems, S. 62ff.

Zentren“ an Hochschulen vor.⁷⁹⁸ Beide Maßnahmen sollten idealerweise auf einen erweiterten Art. 91b GG gestützt werden.

Verschiedentlich gefordert wurde eine neue Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der hochschulischen Infrastruktur. Bau und Renovierung von Hörsälen, Laboren, Bibliotheken und Lehrgebäuden wurden dabei spezifisch genannt⁷⁹⁹, ebenso wie Erhalt und Ausbau studentischer Wohnheime⁸⁰⁰ sowie Modernisierung der Rechner- und IT-Infrastruktur.⁸⁰¹ Vor dem Hintergrund des Investitions- und Renovierungsstau an den Hochschulen wurden diese Vorschläge oft mit hoher Dringlichkeit versehen.⁸⁰²

Jenseits der Förderung einzelner Einrichtungen oder ihrer Aktivitäten wurde die Förderung von Verbünden vorgeschlagen. Genannt wurden regionale und überregionale Verbünde aus Hochschulen oder Hochschulinstituten.⁸⁰³ Als Zweck der Verbundbildung wurden die Spitzenforschung angeführt, aber auch weitere wissenschaftliche Leistungsdimensionen.⁸⁰⁴ Gefordert wurden etwa regionale translationale Verbünde in der Hochschulmedizin.⁸⁰⁵ Der Gedanke der Verbundförderung wurde in der Exzellenzstrategie dann auch umgesetzt, wie schon in der Exzellenzinitiative zuvor. Immer wieder erwähnt wurde die nun vereinfacht mögliche Fusion oder Kooperation von Hochschulen mit außeruniversitären Einrichtungen.⁸⁰⁶ Vor Augen stand dabei das Karlsruher Institut für Technologie, das aufgrund der bisherigen Rechtslage seine Finanzierungsströme intern trennen musste. Die Einrichtung selbst meldete sich in diesem Sinne zu Wort. In einer im

⁷⁹⁸ Wissenschaftsrat, Perspektiven des Wissenschaftssystems, 64ff., 112ff.

⁷⁹⁹ HRK, Entschließung des Senats 2013, S. 4; HRK, Entschließung der Mitgliederversammlung 2015, S. 2; Prenzel, Hochschulbau in Deutschland, S. 172ff.; Ministerin Bauer in: *Die Zeit - Redaktion*, Wunsch Dir was!, S. 74; May, BT-Drucks. 18(18)48c, S. 3; der HRK-Vorsitzende Hippler in: *Die Zeit - Redaktion*, Wunsch Dir was!, S. 74 sowie in: Hippler, HRK-Präsident zur Lockerung des Kooperationsverbots; Borgwardt, Neuer Art. 91b, S. 8; U15, Universitätsfinanzierung, S. 3f.; Grüne-Bundestagsfraktion, BT-Drucks. 18/5207. Mit Fokus auf Hochschulbausanierung: KMK, Solide Bauten, S. 14.

⁸⁰⁰ Dieter Timmermann, Präsident des Deutschen Studentenwerks, in: *Die Zeit - Redaktion*, Wunsch Dir was!, S. 74 und in: *Deutsches Studentenwerk*, Jahresbericht 2013, S. 2.

⁸⁰¹ May, BT-Drucks. 18(18)48c, S. 2f.; Bernhard Eitel, Rektor der Universität Heidelberg, in: Borgwardt, Neuer Art. 91b, S. 32; Wissenschaftsrat, Hoch- und Höchstleistungsrechnen, S. 38.

⁸⁰² So etwa Roland Kischkel, Kanzler der Universität Wuppertal, in: Haerdle, Interview Kischkel.

⁸⁰³ Bundesregierung, BT-Drucks. 18/2710, S. 6f.

⁸⁰⁴ May, BT-Drucks. 18(18)48c, S. 2f.

⁸⁰⁵ Vgl. die WR-Mitarbeiterin Beatrix Schwörer in: Borgwardt, Neuer Art. 91b, S. 29.

⁸⁰⁶ Bundesregierung, BT-Drucks. 18/2710, S. 6f.; Ministerin Bauer und der WR-Vorsitzender Prenzel in: *Die Zeit - Redaktion*, Wunsch Dir was!, S. 74; MdB Rossmann in: Rossmann, Historischer Schritt; Bundesministerin Wanka in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5384.

Januar 2016 vorgelegten „Dachstrategie 2025“ wurde vorgeschlagen, den neuen Art. 91b GG zu aktivieren und damit zu einem „einheitlichen KIT“ zu gelangen.⁸⁰⁷

Der Katalog der Vorschläge, wie der neue verfassungsrechtliche Spielraum genutzt werden sollte, imponiert durch seine Vielfalt. Dies spiegelt die große gegenständliche Reichweite und flexible Nutzbarkeit des neuen Art. 91b Abs. 1 GG wider. Während die eingeschränktere Altfassung maßgeblichen Einfluss auf Wahl und Gestaltung der Fördermaßnahmen hatte (vgl. 4.6.2.), kommt der Neuregelung keine vergleichbare Prägestkraft mehr zu. Die skizzierten Vorschläge entspringen somit ungefiltert den jeweils als akut wahrgenommenen, aber eben höchst diversen Problemlagen in der deutschen Wissenschaft. Sie variieren folglich auch hinsichtlich der vorgeschlagenen Finanzvolumina, Profiteure und Beteiligten. Zu jedem Vorschlag lässt sich fragen, ob und in welcher Form dieser auch unter der alten Verfassungslage hätte realisiert werden können. Auch welche Vorschläge zu welchem Zeitpunkt eine realistische Chance auf Umsetzung haben, könnte erörtert werden – insbesondere mit Blick auf die Sparzwänge des Bundes, dem hohen Anteil gebundener Mittel im Bundeshaushalt sowie den politischen Verhältnissen und Prioritäten.⁸⁰⁸ Beide Fragen sollen hier nicht weiter bearbeitet werden. Für die vorgelegte These relevant ist vielmehr die Beobachtung, dass den Nutzungsvorschlägen ein Merkmal gemein ist: Mit ihnen soll einem bereits bestehenden oder absehbaren Ressourcendefizit begegnet werden. Je nach Vorschlag lassen sich zwar auch Überlegungen dazu erkennen, welche sach- und aufgabenbezogenen Gründe jeweils für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung sprechen. Durchgängig sichtbar und meist dominant ist aber der finanzielle Aspekt. Die empfohlene Gemeinschaftsaufgabe soll ein Ressourcendefizit beheben oder zumindest erheblich mildern. Sie ermöglicht dies – so die zugrundeliegende, meist implizite Argumentation –, weil mit ihr die Allokation von Bundesmitteln für den jeweiligen Zweck organisiert werden kann. Dieses Motiv kann nicht überraschen. Es korrespondiert mit der geschilderten, weithin geteilten politischen Begründung für die Änderung des Art. 91b Abs. 1 GG – der Unterfinanzierung des von den Ländern getragenen Hochschulsektors.

⁸⁰⁷ *Karlsruher Institut für Technologie*, Forschungsuniversität KIT, S. 3.

⁸⁰⁸ Vgl. „Der Bund ist nicht der Ausputzer der Länder“: Bundesministerin Wanka in: *Preuss/Osel*, Interview Wanka. Vgl. ebenso MdB Rossmann in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66, S. 6227; *Schmidt*, Die arme Retterin, S. 73; Karl Max Einhäupl in: *Borgwardt*, Neuer Art. 91b, S. 36; MdB Schipanski in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5402; *Speiser*, Das „Kooperationsverbot“, S. 560f.; *Speiser*, Der neue Art. 91b GG, S. 90.

Als Fazit lässt sich festhalten: Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaft sind oft als finanzielles und machtpolitisches Transferinstrument aufgefasst worden. Mit ihnen sollen dringend benötigte Bundesmittel zu den Ländern gelangen, während der Bund im Gegenzug präzise abgesteckte Gestaltungsmöglichkeiten erhält.⁸⁰⁹ Dieses Grundverständnis des Art. 91b Abs. 1 GG und die sich daraus ergebenden handlungsleitenden Motive können einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, den scheinbar irrlichternden Verfassungswandel zu erklären. Zugleich unterliegt dieses Verständnis sowohl der auf die Norm gestützten Förderpraxis als auch den Vorschlägen für die künftige Normnutzung.

Wie die meisten generalisierten Verhaltensklärungen ist auch die hier vorgelegte zu qualifizieren. Ziele und Argumentationstopoi der politischen Akteure variierten je nach Kontext, Ausgangslagen und Zielen.⁸¹⁰ Bereits verwiesen wurde darauf, dass sich bei der Positionsbildung von Landesregierungen die jeweiligen Partei- und Landesinteressen vermischten. Überdies blieben die Haltungen der Akteure im Zeitverlauf keineswegs statisch. Schließlich ist die Konzeptionalisierung von Bund und Ländern als personenähnliche Akteure – als konsistente Ziele verfolgende und rational handelnde Einheiten – vereinfachend. Tatsächlich sind die Willensbildungsprozesse eines Landes bzw. des Bundes komplex und nicht selten von widerstreitenden, ressort- und parteiabhängigen Interessen geprägt. Trotz dieser Qualifizierungen bleibt das Erklärungsmuster in seiner Substanz intakt. Festzuhalten ist der Befund, dass Macht-Mittel-Kalküle für den Wandel und die Nutzung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b GG eine zentrale Rolle spielen.

Eine Beobachtung ist indes noch keine Bewertung. Diese muss der weiteren Forschung vorbehalten bleiben. Im Kern einer weiterführenden, normativ angelegten Untersuchung könnte die Frage stehen, welche Funktionen Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaft erfüllen *sollen*. Zu diskutieren wären die Ziele, die mit einer Mitverwaltungs- und Mitfinanzierungskompetenz des Bundes bei Wissenschaftsaufgaben anzustreben sind. Aus diesen Zielen ließen sich die Fallkonstellationen ableiten, in denen eine solche Beteiligung des Bundes angezeigt ist. Das Ergebnis wäre eine argumentativ unterlegte und praxistaugliche Indikationsstellung für Art. 91b Abs. 1 GG – eine Theorie der Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaft. An dieser Soll-Vorstellung ließe sich das dargelegte, tatsächlich zu beobachtende

⁸⁰⁹ Vgl. einen in diese Richtung zielenden Hinweis des hessischen Kultusministers Lorz, der sich aber nicht spezifisch auf Art. 91b GG bezieht, in: *Lorz*, Zentralisiert nicht die Bildungspolitik!, S. 10.

⁸¹⁰ Zur grundlegenden Differenzierung der Länderinteressen: *Pasternack*, Kompetenzordnung im Hochschulwesen, S. 33ff..

Grundverständnis der Norm messen. Möglich würde so ein Urteil darüber, ob und inwiefern das Verfassungsinstrument bislang angemessen aufgefasst und eingesetzt wurde. Bewertbar würde somit, ob mit der lasten- und machtschiebenden Wirkung des Art. 91b GG bereits der zentrale Zweck der Norm erfüllt ist oder ob *auch* andere, *vor allem* andere oder sogar *vollständig* andere Zwecke einzufordern sind. Es ließe sich die Frage beantworten, ob die gemeinsame Wahrnehmung einer Wissenschaftsaufgabe mehr oder anderes leisten muss als dass ihre Erfüllung mittels Bundesmitteln gesichert wird.

Mit Überlegungen zu wichtigen Fragestellungen, die in einer solchen Anschlussstudie aufgeworfen werden könnten, soll dieser Abschnitt schließen. Als Ausgangsbefund könnte dabei zunächst dienen, dass der finanzielle Aufwand einer Wissenschaftsaufgabe tatsächlich immer wieder als normatives Argument für eine Beteiligung der vergleichsweise finanzstarken Bundesebene ins Feld geführt wurde. Bereits 1948 forderten *Werner Heisenberg* und weitere Wissenschaftler Bundeszuständigkeiten, weil „das einzelne Land die Finanzierung und die Verantwortung für die seit vielen Jahrzehnten über die Ländergrenzen hinweg verwobene deutsche wissenschaftliche Forschung nicht tragen“⁸¹¹ kann. Zu dieser finanziellen Funktion wären aber drängende Fragen zu beantworten: Wird so nachträglich eine nicht aufgabenadäquate Ressourcenausstattung der Länder ausgeglichen? Korrigieren Gemeinschaftsaufgaben – zumindest in bestimmten Ausprägungen und Konstellationen – eine unangemessene primäre Mittelaufteilung auf die Staatsebenen?⁸¹² Ist die Bedingung der Möglichkeit von Gemeinschaftsaufgaben also ein doppeltes Ungleichgewicht: Zu wenige Mittel und zu viele Aufgaben auf Länderseite – zu viele Mittel und zu wenige Aufgaben beim Bund? Würde dies bejaht, wäre ein spannungsvolles Verhältnis zum Deckungsquotenprinzip des Art. 106 Abs. 3 Satz 4 GG zu diskutieren (s. 3.4.1.). Denn die Finanzverfassung wäre dann nicht mehr, im *Kirchhof'schen* Sinne, Folgeverfassung, sondern eine Leitkonstellation, von der zumindest teilweise die Aufgabenverteilung auf die Staatsebenen abhängt. Die Mittel folgten nicht mehr den

⁸¹¹ Zitiert nach: *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung, S. 1239; vgl. *Bundesregierung*, BT-Drucks. V/2861, Tz. 262; *Hillgruber*, Klare Verantwortungsteilung, S. 843. Vgl. auch die Eingabe des 1949 gegründeten „Deutschen Forschungsrats“ unter der Präsidentschaft Heisenbergs, die v.a. mit Blick auf die künftige Förderung der MPG ähnlich argumentierte: *Hohn/Schimank*, Forschungssystem, S. 103. Interessanterweise führten die Länder im Königsteiner Staatsabkommen von 1949 dieses Argument ins Feld, um eine kollektive Zuständigkeit der Länder zu begründen und eine Bundesmitzuständigkeit abzuwehren: *Länder*, Königsteiner Staatsabkommen.

⁸¹² Die Kritik, der Bund könne Gemeinschaftsaufgaben überhaupt nur mit dem „Geld der Länder“ finanzieren, wurde schon vor vierzig Jahren erhoben, s. 2.2.2.

Aufgaben, sondern die Aufgaben den Mitteln. In diesem Zusammenhang wäre auch das mitunter vorgebrachte Argument zu verorten, für Gemeinschaftsaufgaben spreche, dass sie bisherige Umgehungsstrukturen und Umwegfinanzierungen unnötig machten (vgl. 2.3.1.). Gegenzufragen wäre hier: Sind Gemeinschaftsaufgaben, weil sie legal und deshalb halblegalen Hilswegen überlegen sind, bereits deshalb eine gute Lösung für das Problem? Bestünde die wirkliche Lösung nicht in einer neuen Primärverteilung von Aufgaben und Ressourcen?⁸¹³

In ähnlicher Weise systematisch bewertet werden könnten weitere Ziele, die mit Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaft verknüpft werden können. Dazu zählen die in der Literatur genannten⁸¹⁴, aber auch weitere denkbare Ziele. Zu erbringen

⁸¹³ In diesem Sinne: *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 35.

⁸¹⁴ Geltend gemacht wurde, in einem hochentwickelten Industriestaat seien Aufgaben mit „ökonomisch-politisch gesamtstaatliche[m] Charakter“ koordiniert zu planen und umzusetzen: *Heun*, Art. 91a, Rn. 9; vgl. *Bundesregierung*, BT-Drucks. V/2861, Tz. 271; *Marnitz*, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG, S. 22ff., 56ff.; *Kienemund*, Art. 91a, Vorbemerkungen, Rn. 2; Bundesministerin Wanka in: *Maleike*, Interview Wanka, in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58, S. 5384 und in: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66). Die Internationalisierung und Europäisierung in der Wissenschaft wurden als Faktoren ausgemacht, die eine nationale Wahrnehmung solcher Aufgaben nahelegen: *Konegen-Grenier*, Hochschulfinanzierung 2020, S. 12f.; *Pasternack*, Kompetenzordnung im Hochschulwesen, S. 33f., 47. Hervorgehoben wurde die Rolle des Bundes als impulsgebender und integrierender Faktor (*Spiewak*, Die Schulen brauchen, S. 36), ebenso die mit einheitlichen Regelungen einhergehende Mobilitätssteigerung (*Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 124). Schließlich wurde aus der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung und der damit einhergehenden Akteurskonstellation ein Schutz der Wissenschaft vor zu großen Politikeinflüssen abgeleitet, vorteilhaft v.a. für die Grundlagenforschung: *Kirchhof*, Reform des Grundgesetzes, S. 222 (referierend); *Hohn/Schimank*, Forschungssystem, S. 108ff. (zur MPG als tertius gaudens). Für Gemeinschaftsaufgaben ins Feld geführt wurde überdies, dass sich mit ihnen die Nachteile der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung durch die Länder vermeiden lassen. Dazu zählt die finanzielle, organisatorische oder administrative Überforderung von Ländern: *Scharpf*, Verfassungsreform mit Vetospielern, S. 32 (zu den Nachteilen der Dezentralisierung generell); *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 151 (zu den Nachteilen der Alleinfinanzierung). Die sich daraus ggf. ergebende, stärker stratifizierte oder gar hierarchisierte Wissenschaftslandschaft wird oft abgelehnt – auch weil sie der mutmaßlichen Stärke des deutschen Systems, seiner polyzentrischen Struktur, entgegentzulaufen scheint. Gemeinschaftsaufgaben hingegen, so das Argument, trügen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bei: *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91a, Rn. 6; *Volkman*, Art. 91b, Rn. 3; vgl. *Speiser*, Der neue Art. 91b GG, S. 90. Kritisch zu dieser argumentativen Figur: *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 35f. Ein weiteres Argument: Mit Gemeinschaftsaufgaben ließen sich Doppelförderungen vermeiden, ebenso wie horizontale Koordinierungsschwierigkeiten unter den Ländern – eine von Arthur Benz als „Entflechtungsfalle“ bezeichnete Problematik: *Benz*, Entflechtungsfalle, S. 187ff.; vgl. mit Blick auf Gesetzgebungskompetenzen: *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 109. Vorgebracht wurde ferner, mit Gemeinschaftsaufgaben oder jedenfalls mit einer multilateralen Länderfinanzierung ließe sich länderseitiges „free-rider-Verhalten“ vermeiden: *Seckelmann*, Konvergenz und Entflechtung, S. 83; kritisch dazu: *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 37; zur Thematik allgemein: *Bickenbach/Dohse/Gold/Liu*, Universitäre Spitzenforschung, S. 14; *Renzsch*, Föderalismusreform II, 118f. Anreize zu solchem Verhalten können bei positiven externen Effekten bestehen, s.g. Spillover-Effekten. Diese treten auf, wenn eine Aufgabe nicht nur dem finanzierenden Land nützt oder wenn die regionale Nutzenzuordnung unklar ist. Der erste Fall ist v.a. bei der Hochschulbildung zu beobachten, deren Nutzen dank der hohen Erwerbsmobilität der Absolventen nicht nur dem jeweiligen Hochschulsitzland zugutekommt. Der zweite Fall manifestiert sich bei der Grundlagenforschung, deren Nutzen oft regional kaum

wäre der Nachweis, ob und inwiefern sich Gemeinschaftsaufgaben tatsächlich eignen, diese Ziele jeweils zu erreichen. Dabei wären die politischen und wissenschaftlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten realistisch einzuschätzen. Dazu wiederum wäre eine Analyse der praktischen Nutzung von Gemeinschaftsaufgaben von zentraler Bedeutung. Den so identifizierten Vorzügen von Gemeinschaftsaufgaben wären ihre Nachteile gegenüberzustellen. Dafür könnten die umfassenden praktischen Erfahrungen zu unerwünschten Folge- und Nebenwirkungen ausgewertet werden (s. II.). Zugleich könnten die vielfach artikulierten rechtssystematischen Schwierigkeiten und Einwände berücksichtigt werden.

Diese ungeschönte Bilanz der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung könnte den Alternativen gegenübergestellt werden, die zum Erreichen der identifizierten Ziele verfügbar sind. Auch diese Alternativen wären hinsichtlich ihrer jeweiligen Eignung für die Zielerreichung, der mit ihnen verbundenen Nachteile und ihrer Realisierungschancen zu beurteilen. Zu diesen Alternativen zählt insbesondere die erhöhte Regelfinanzierung der Länder nach Art. 106-107 GG in Verbindung mit einer stärkeren eigenständigen Aufgabenwahrnehmung. Betrachtet werden könnten dabei die mit dem Bildungsföderalismus assoziierten Vorteile, etwa der produktive Wettbewerb zwischen den Ländern, das sich so ausprägende Subsidiaritätsprinzip und die bessere Verwirklichung regional passgenauer Lösungen.⁸¹⁵ Als zusätzliche Optionen in den Blick zu nehmen wären dabei auch die erhöhte Koordination sowie die stärkere gemeinsame Aufgabenwahrnehmung und -finanzierung innerhalb der Ländergemeinschaft.⁸¹⁶ Das Ausstattungs- und Aufgabengeflecht der Staatsebenen kann aber auch an anderen Stellen verändert werden – hieraus lassen sich weitere, systematisch mögliche Handlungsalternativen ableiten. Beispielsweise ist eine Verlagerung von bestehenden Wissenschaftsaufgaben in die alleinige Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit des Bundes denkbar.⁸¹⁷ Zu nennen sind auch die

zuzuordnen ist und überdies erst nach einiger Zeit auftritt. Fallen aber Aufwand und Ertrag einer Aufgabe für das finanzierende Land partiell auseinander, sinkt dessen Bereitschaft zur Finanzierung. Parallel steigt die Versuchung, von den Anstrengungen anderer Ländern zu profitieren, insbesondere auf Seiten der finanzschwächeren Länder: *Konegen-Grenier*, Hochschulfinanzierung 2020, S. 12f.; vgl. zu virtuellen Hochschulen: *Enquete-Kommission Internet*, BT-Drucks. 17/12029, S. 93. Der kumulierte Effekt dieses durchaus rationalen Länderverhaltens können Investitionslücken und „Niveauprobleme“ sein: *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle, S. 151.

⁸¹⁵ Vgl. *Lorz*, Zentralisiert nicht die Bildungspolitik!, S. 10. Vgl. *Speiser*, Das „Kooperationsverbot“, S. 563.

⁸¹⁶ Vgl. bereits *Länder*, Königsteiner Staatsabkommen, Präambel.

⁸¹⁷ 2014 gab Bundeskanzlerin Merkel zu Protokoll, sie habe „testweise“ vorgeschlagen, dass „der Bund statt der BAföG-Leistungen die Max-Planck-Finanzierung ganz übernehmen könnte“. Dies sei aber „nicht auf viel Zustimmung gestoßen“: *Merkel*, Rede bei der DFG, S. 4. Diesen Vorschlag hatte der Bund bereits in den 1950er Jahren vorgebracht: *Hohn/Schimank*, Forschungssystem, S. 110ff.

immer wieder vorgebrachten Vorschläge, die Finanzierungsschlüssel der gemeinschaftlich geförderten außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu verändern.⁸¹⁸ Dabei wird meist auch empfohlen, die Finanzierungsschlüssel für alle oder eine Teilmenge der großen außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu vereinheitlichen.

Mit einer derartigen Gegenüberstellung könnten anhand begründeter Kriterien Gemeinschaftsaufgaben und ihre Alternativen verglichen werden. Eine solch komparative Gesamtschau könnte eine – wohl eher orientierend-eingrenzende denn restlos trennscharfe – Vorstellung davon vermitteln, wann, wie und warum Art. 91b Abs. 1 GG eingesetzt werden sollte. Die hier vorgelegte Untersuchung zu den normgeschichtlichen Hintergründen und zur systematischen Stellung des Art. 91b Abs. 1 GG mag eine Grundlage für dieses weiterführende normative Unterfangen darstellen.

5.2. Zusammenfassung der Ergebnisse

Im zweiten Kapitel wurde die Geschichte der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung im Wissenschaftsbereich dargestellt. In den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik entwickelten sich verschiedene Formen der staatsebenenübergreifenden Wissenschaftskooperation (s. 2.1.1.). Dazu gehörten vertragliche Modelle, etwa die 1964 geschlossene Verwaltungsvereinbarung zum Hochschulbau. Zugleich bildete sich das Dotationswesen des Bundes heraus, das die Vergabe von Bundesmitteln an inhaltliche Auflagen knüpfte. Die weder kompetenzrechtlich abgesicherte noch vertragsrechtlich geregelte Praxis geriet bald in die Kritik. Der Bund, so der zentrale

Vgl. auch die Vorschläge des Bundes von 2003, DFG, MPG, HGF und FhG vollständig zu übernehmen und die WGL-Institute in die alleinige Zuständigkeit der Länder zu überführen: *Bundesregierung, Föderalismusreform - Position des Bundes*, S. 34f. Vgl. den Vorschlag der damaligen Bundesministerin Buhlmann, der Bund solle sich aus dem Hochschulbau zurückziehen und dafür HGF, MPG, FhG und DFG übernehmen, in: *Schimank, Hochschulfinanzierung*, S. 27. Die KMK forderte, der Bund solle seinen Anteil am Forschungsbautenprogramm von derzeit 50 Prozent auf 75 Prozent erhöhen: *KMK, Solide Bauten*, S. 14. Der Berliner Wissenschaftssenator a.D. Zöllner sprach sich dafür aus, der Bund solle für alle außeruniversitären Forschungsorganisationen außer MPG und DFG zuständig sein: *Zöllner, Wissenschaft als Gemeinschaftsaufgabe*, S. 66. Zu weiteren Optionen: *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91a, Rn. 7; *Speiser*, Das „Kooperationsverbot“, S. 561f. erinnert sei auch an die 2014 beschlossene Übernahme des Aufwuchses im Rahmen des Pakts für Forschung und Innovation sowie der BAföG-Kosten durch den Bund, s. 2.3.3.

⁸¹⁸ *Sager/Gehring*, Diskussionspapier Wissenschaftsfinanzierung, S. 4; *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten 2011, S. 36ff.; *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten 2013, S. 22; *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten 2014, S. 21; *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen, S. 40. Die Mehrheitsmeinung der Föderalismuskommission 2003 referierend: *Kirchhof*, Reform des Grundgesetzes, S. 222.

Vorwurf, erkaufe sich Einfluss auf den in Länderverantwortung liegenden Wissenschaftssektor. Die Konstellation eines finanzstarken, aber aufgabenarmen Bundes gegenüber finanzschwächeren, aber aufgabenreichen Ländern schien bereits damals auf. Den expansiven Tendenzen des Bundes standen Länder gegenüber, deren Autonomiereflexe immer wieder durch Finanzierungsnotwendigkeiten kupiert wurden. Nach dem Impuls des Troeger-Gutachtens zielte die Finanzreform von 1969 darauf ab, dieses Ringen zu befrieden (s. 2.1.2.). Die in den Grundgesetzartikeln 91a und Art. 91b installierten Gemeinschaftsaufgaben sollten u.a. die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung und -finanzierung in der Wissenschaft verfassungsrechtlich legitimieren, ordnen und begrenzen.

Bei der Nutzung des neuen Verfassungsinstituts zeigten sich aber die Nachteile der kooperativen Wissenschaftsförderung, die von verunklarten Verantwortlichkeiten der Staatsebenen, der Aushöhlung von Parlamentsrechten, überbordenden und von den Exekutiven bestimmten Abstimmungsprozessen, fehlender Transparenz und Steuerungsmöglichkeiten, einer wachsenden Bundesdominanz bis hin zu faktischen Budgetbindungen auf Länderseite reichten (s. 2.2.1. und 2.2.2.). Auch das zunehmend populäre Konzept des Wettbewerbsföderalismus, länderfreundliche Urteile des Bundesverfassungsgerichts und die Schwergängigkeit einer mit weitreichenden Zustimmungsrechten des Bundesrats belasteten Bundesgesetzgebung verstärkten den Ruf nach einer Kompetenzentflechtung.

Die in der Föderalismusreform 2006 gefundene Lösung bestand in einem fein austarierten Paket aus gegenseitigen Kompetenzübertragungen (s. 2.2.3.). Im Wissenschaftsbereich gab der Bund die Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 GG a.F. sowie das Beamtenrecht nach Art. 74a GG a.F. auf und erhielt im Gegenzug eng gefasste konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen. Die unter Entflechtungsbefürwortern besonders kritisch beäugten Gemeinschaftsaufgaben wurden stark modifiziert, aber nicht abgeschafft. Der allgemeine Hochschulbau fiel als pflichtige Gemeinschaftsaufgabe weg und wurde durch die gegenständlich begrenztere fakultative Gemeinschaftsaufgabe zu Forschungsbauten und Großgeräten an Hochschulen ersetzt. Die Reichweite des Art. 91b GG a.F. wurde zugleich erweitert und begrenzt. Die damals installierte Beschränkung, im Hochschulbereich nur Vorhaben fördern zu können (Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F.), prägte die folgende Förderpraxis erheblich. Aus diesem Grund stand diese Restriktion im Zentrum der späteren Reformanstrengungen. Überdies wurden 2006

bereichsspezifische Kompensationszahlungen für die wegfallenden Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen festgeschrieben (Art. 143c GG).

Bereits zügig nach der Föderalismusreform geriet Art. 91b GG a.F. wieder in die Kritik (s. 2.3.1.). Die politische Debatte war von unterschiedlichen, teils verdeckten Konfliktlinien geprägt, die zwischen den Parteien, aber vor allem zwischen Bund und Ländern verliefen. Sichtbar war die Frontstellung zwischen SPD und Union auf Bundesebene. Die SPD strebte einen neuen Art. 104c GG an, der Bundesfinanzhilfen im gesamten Bildungsbereich ermöglichen sollte. Die Union forderte hingegen eine Erweiterung des Förderbereichs des Art. 91b GG a.F., die dem Bund nur im Hochschulbereich eine Mitgestaltungs- und Mitfinanzierungskompetenz verschaffen sollte. Ein 2012 von der schwarz-gelben Bundesregierung vorgelegter Gesetzentwurf scheiterte an den obwaltenden Machtverhältnissen (s. 2.3.2.). Nachdem auch die Koalitionsverhandlungen 2013 in dieser Frage ergebnislos verlaufen waren, brachte ein Koppelgeschäft im Mai 2014 den Durchbruch (s. 2.3.3.). Die Forderung der SPD nach einer weitreichenden Länderentlastung wurde erfüllt, indem der Bund den Länderanteil am BAföG für Schüler und Studierende übernahm. Im Gegenzug setzte die Union eine Änderung des Art. 91b GG a.F. durch, die sich auf den Hochschulbereich beschränkte. Das Gesetz zur Änderung des Art. 91b GG a.F. trat zum ersten Januar 2015 in Kraft. In einem Ausblick (s. 2.3.4.) wurden die im Oktober 2016 beschlossenen, aber noch nicht abschließend beratenen Veränderungen der Bundesfinanzhilfen im Bildungsbereich skizziert.

Aus rechtssystematischer Perspektive wurde im dritten Kapitel der verfassungsrechtliche Kontext des Art. 91b Abs. 1 GG beleuchtet. Zunächst wurden die Grundlagen der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung erläutert (s. 3.1.). Dazu gehören die überschneidungsfreie Aufteilung der Befugnisse auf die Staatsebenen und die Regelzuständigkeit der Länder nach Art. 30 GG. Befugnisse des Bundes sind begründungspflichtige Ausnahmen von der Allzuständigkeit der Länder. Vor diesem Hintergrund wurden die begrenzten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in Wissenschaft und Bildung dargestellt (s. 3.2.). Als relevant erwiesen sich v.a. die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für die Förderung der wissenschaftlichen Forschung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG sowie für Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG. Diskutiert wurde die Möglichkeit eines Forschungsförderungsgesetzes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG, auch i.V.m. eigens errichteten Bundesbehörden nach

Art. 87 Abs. 3 GG. Insbesondere der nach Art. 72 Abs. 2 GG vorgeschriebene Erforderlichkeitsnachweis lässt eine solche Gesetzgebung allerdings wenig aussichtsreich erscheinen. Im Ergebnis war festzuhalten, dass die gesetzesfreie Verwaltung für die Wissenschaftsförderung relevanter ist als die gesetzesakzessorische.

Nach einem Überblick zur gesetzesakzessorischen Verwaltung (s. 3.3.1.) wurden die jeweiligen Kompetenzen von Bund und Ländern in der gesetzesfreien Verwaltung dargestellt (s. 3.3.2.). Art. 30 GG fordert entweder eine explizite Kompetenzzuweisung an den Bund durch das Grundgesetz oder die Kompatibilität einer nicht normierten Kompetenzzuweisung mit dem Grundgesetz. Da sich die erste Möglichkeit im Verfassungstext kaum findet, kommt der zweiten Option, den ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen des Bundes, eine potenziell hohe Bedeutung zu. Die drei Begründungstypen für solche Kompetenzen – Kompetenz kraft Sachzusammenhang, Annexkompetenz, Kompetenz aus der Natur der Sache – wurden hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit auf den Wissenschaftsbereich diskutiert. Ungeschriebene Verwaltungszuständigkeiten des Bundes lassen sich, so war zu bilanzieren, v.a. für Ressortforschungseinrichtungen, Projektfördermaßnahmen, bestimmte Hochschulen sowie Großforschungseinrichtungen begründen. Grundsätzlich können solche Zuständigkeiten aber nur in Ausnahmefällen geltend gemacht werden.

In 3.3.3. wurden das Konzept der Verwaltungsverschränkung sowie die zentralen Merkmale einer ihrer Ausprägungsformen, der Gemeinschaftsaufgaben, expliziert. Im Folgenden wurde ein Überblick über die in Art. 91a GG, Art. 91c GG, Art. 91d GG und Art. 91e GG geregelten Formen der Verwaltungszusammenarbeit gegeben – also derjenigen Normen, die neben Art. 91b GG den Grundgesetzabschnitt VIIIa. ausmachen. Danach wurde der Kerngehalt des Art. 91b Abs. 2 GG dargestellt, der das eng begrenzte Zusammenwirken von Bund und Ländern im Bildungsbereich regelt. Die Vorschrift weist zahlreiche Berührungsflächen zu Art. 91b Abs. 1 GG auf und ist ein wichtiger Vergleichs- und Bezugspunkt.

Um den systematischen Hintergrund zu vervollständigen, wurden in 3.4. zentrale Aspekte der Finanzverfassung erläutert. Nach dem Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG obliegt die Finanzierung einer Aufgabe ausschließlich den jeweiligen Verwaltungsträgern (s. 3.4.1.). Da die wesentlichen Verwaltungskompetenzen in der Wissenschaft den Ländern zukommen, ist das sich so ausprägende Querfinanzierungsverbot für staatliche Aufgaben v.a. für den Bund

relevant. Aus diesem Grund sind zugleich die im Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmen von Art. 104a Abs. 1 GG von potenziell hoher Bedeutung (s. 3.4.2.). Dazu zählt insbesondere Art. 104b GG, der Finanzhilfen des Bundes für die Länder und Gemeinden zulässt (3.4.2.1.). In der Diskussion war allerdings zu konstatieren, dass die anspruchsvollen Voraussetzungen für Bundesfinanzhilfen einen sinnvollen Einsatz im Wissenschaftsbereich kaum ermöglichen. Von Notfällen abgesehen ist eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes erforderlich. Im Wissenschaftsbereich ist die Nutzung deshalb auf die Sachgebiete des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 2 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG beschränkt. Auch die in Art. 104b Abs. 1 Satz 1 GG vorgeschriebenen Investitionszwecke sind schwierig zu erfüllen. Schließlich wirken die nach Art. 104b Abs. 2 Satz 2-3 GG zwingende Befristung und Degressivität der Finanzhilfen hinderlich. Ausgehend von diesen Befunden wurde argumentiert, dass Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b Abs. 1 GG eine zentrale Bedeutung zukommt. Sie verschaffen dem Bund ansonsten nicht verfügbare Mitverwaltungs- und Mitfinanzierungsbefugnisse in der Wissenschaft. Schließlich wurden die Kompensationsleistungen nach Art. 143c GG dargestellt (s. 3.4.2.2.). Die Norm ist nicht nur als Ausnahme von Art. 104a Abs. 1 GG sondern auch für die Exegese des neuen Art. 91b Abs. 1 GG hinsichtlich der Frage bedeutsam, ob der allgemeine Hochschulbau erfasst ist (s. 4.6.1.2.).

Nach der verfassungssystematischen Umfelderkundung wurde im vierten Kapitel der neue Art. 91b Abs. 1 GG ausgelegt. Zunächst wurde dargelegt, dass das Modalverb „können“ die Freiwilligkeit der Normnutzung und den fakultativen Charakter der hier geregelten Gemeinschaftsaufgaben fixiert (s. 4.1.2.). Aufgrund der fehlenden Sperrwirkung der Norm können Bund und Länder jeweils eigenständige Förderaktivitäten entfalten (s. 4.1.3.). Prinzipiell möglich bleibt auch kooperatives Förderhandeln, das nicht auf Art. 91b Abs. 1 GG gestützt wird. Dieses Zusammenwirken muss aber kompetenzrechtlich anderweitig abgesichert werden.

In Abschnitt 4.2. wurden Voraussetzungen, Folgen und Grenzen der nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG zwingend vorgeschriebenen Vereinbarung erläutert. Die Vertragspartner können die Vereinbarung – in der Praxis fast immer Verwaltungsabkommen – grundsätzlich frei gestalten. Sie bindet nur die beteiligten Regierungen. Die Rechte der Parlamente von Bund und Ländern, insbesondere die jeweiligen Haushaltsrechte, bleiben unberührt. Nach Maßgabe des Bundestreueprinzips müssen in die Verhandlungen über eine Vereinbarung alle von deren Inhalt betroffenen Länder einbezogen werden. Damit kompatibel ist allerdings das Nicht-Einbeziehen

sachlich nicht betroffener Länder. Von diesen Regeln zur Beteiligung an Verhandlungen sind die Regeln zur Beteiligung an Abstimmungen über Vereinbarungen zu unterscheiden. Nach Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG bedürfen Vereinbarungen, die im Schwerpunkt Hochschulen betreffen, der Zustimmung aller Länder. Nach Art. 91b Abs. 1 Satz 3 GG sind Vereinbarungen über Forschungsbauten und Großgeräte davon ausgenommen. Der unklare Begriff „im Schwerpunkt“ – eine wichtige Differenz zur Vorgängerregelung des Art. 91b Abs. 1 Satz 2 GG a.F. – lässt sich nach der hier vertretenen Auffassung einleuchtend operationalisieren. Im Folgenden wurde argumentiert, dass von diesen Abstimmungsbeteiligungsregelungen die Mehrheitsregelungen unberührt bleiben. Für diese Mehrheitsregelungen gilt: Alle Abstimmungen über Vereinbarungen nach Art. 91b GG müssen einstimmig fallen – unabhängig davon, wie der Kreis der Abstimmenden beschaffen ist.

In 4.3. wurden die mit der Vereinbarung geschaffenen gemeinsamen Verwaltungszuständigkeiten dargestellt, aus denen eine gemeinsame Finanzierungspflicht der Kooperationspartner abzuleiten ist. Der Lastentragsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG wird durch Art. 91b Abs. 1 GG somit nicht durchbrochen. In 4.4. wurden die in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG verwendeten Begriffe der „Förderung“ und des „Zusammenwirkens“ ausgelegt. Abschnitt 4.5. war der kritischen Würdigung bereits vorgelegter oder aber denkbarer Interpretationen des schwammigen Begriffs der „überregionalen Bedeutung“ gewidmet. Keiner der diskutierten Auslegungsversuche erwies sich als erfolgreich. Zu konstatieren war deshalb, dass die in Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG verankerte Erfordernis der Überregionalität leer läuft.

Die nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 GG möglichen Fördergegenstände wurden in 4.6. diskutiert. Der verwendete Wissenschaftsbegriff erfasst einen weiten Bereich, wozu u.a. Forschung, Technologietransfer, wissenschaftliche Lehre sowie Errichtung und Betrieb von wissenschaftlicher Infrastruktur gehört. Der Begriffsdreiklang „Wissenschaft, Forschung und Lehre“ ist, so war festzustellen, semantisch redundant. In 4.6.1.2. wurde erörtert, ob auch der allgemeine Hochschulbau nun wieder förderfähig ist. Zwei in der Literatur vorgetragene Argumente, die gegen eine solche Erfassung sprechen, verfangen nicht. Weder kann eine Vorgängigkeit von Art. 143c GG gegenüber Art. 91b Abs. 1 GG reklamiert werden noch ist ein textliches Missgeschick des verfassungsändernden Gesetzgebers plausibel.

In 4.6.2. wurde die Reichweite des neuen Art. 91b Abs. 1 GG mit den einschlägigen Bestimmungen der Vorgängernorm verglichen. Im außeruniversitären Sektor zeigte sich lediglich ein förderpraktisch wenig relevanter Unterschied. Die Neuregelung erfasst im Gegensatz zu Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG a.F. auch reine Lehreinrichtungen, die aber faktisch nicht existieren. Ein anderes Bild ergibt sich im Hochschulsektor: Während Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG a.F. nur die Förderung von hochschulischen Vorhaben gestattete, ist nach der Neuregelung der gesamte Hochschulsektor erfasst. Damit ist nun auch die institutionelle Förderung von Hochschulen möglich – genau diese Bereichserweiterung war die zentrale Begründung für Verfassungsänderung (s. 2.3.3.). In einem Exkurs wurde versucht, sich dem Begriff des „Vorhabens“, dem Kernkonzept der Altregelung, zu nähern. Sodann wurde argumentiert, dass die nach Art. 91b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG a.F. förderfähigen Forschungsbauten und Großgeräte auch von der Neufassung uneingeschränkt erfasst sind. Da der interpretationsbedürftige Begriff der „Forschungsbauten“ im neuen Art. 91b Abs. 1 Satz 3 GG weiterhin verwendet wird, bleibt auch dessen Auslegung nach dem s.g. Schwerpunktprinzip einschlägig. Dargestellt wurde schließlich die erhebliche förderpraktische Relevanz des Art. 91b Abs. 1 GG a.F., auf den vor allem die Exzellenzinitiative, der Hochschulpakt, der Pakt für Forschung und Innovation und das Forschungsbautenprogramm von Bund und Ländern gestützt wurden.

Zum Abschluss des vierten Kapitels wurde der seit 2006 unveränderte Art. 91b Abs. 3 GG dargestellt, der für alle Vereinbarungen nach Art. 91b GG Anwendung findet (s. 4.7.). Danach muss die Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern in der abzuschließenden Vereinbarung geregelt werden. Welche Aufteilung gewählt wird, liegt aber im Ermessen der Kooperationspartner. Möglich ist somit auch die volle Kostenübernahme durch den Bund.

Im bilanzierenden Abschnitt 5.1. wurde zunächst die bemerkenswert mäandernde Änderungsgeschichte des Art. 91b GG beschrieben. Zugleich wurde gezeigt, dass die gegenständliche Reichweite der seit 2015 gültigen Normfassung einen historischen Höchststand markiert. Im Anschluss wurde ein dem Normwandel und der Normnutzung zugrundliegendes Muster identifiziert: Gemeinschaftsaufgaben in der Wissenschaft sind oft als Instrument dafür aufgefasst worden, Finanzierungslasten und Einflussmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern zu verschieben. Dieses von den maßgeblichen Akteuren geteilte Grundverständnis hat die verfassungspolitischen Debatten zwar nicht ausschließlich, aber doch

maßgeblich geprägt. Die These wurde mit einer Analyse der jeweiligen Diskussionen untermauert, die zur Einfügung des Art. 91b GG ins Grundgesetz und zu dessen späteren Veränderungen führten. Auch viele der tatsächlich unternommenen Fördermaßnahmen, die sich auf die unterschiedlichen Normfassungen gestützt haben oder noch stützen, lassen sich mithilfe dieses Musters deuten. Überdies sprechen zahlreiche Vorschläge für die künftige Normnutzung für die Wirkmacht des Musters. In einem Ausblick wurden schließlich weiterführende Forschungsthemen identifiziert, die sich aus den vorgelegten Überlegungen ergeben. Zu beantworten wären etwa die normativen Fragen, welche Ziele mit Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91b Abs. 1 GG verfolgt werden sollten und ob ein auf Macht- und Mittelaustausch fokussierendes Verständnis der Kernidee dieses Verfassungsinstruments entspricht.

Literaturverzeichnis

Allianz der Wissenschaftsorganisationen, Leistungssteigerung durch gemeinschaftliche Finanzierung – Appell an den Bundesrat, unter: <https://www.mpg.de/9048353/120919-allianz-leistungssteigerung.pdf> (19.9.2012).

zitiert als: *Allianz der Wissenschaftsorganisationen*, Appell an den Bundesrat

—, Eckpunktepapier der Allianz der Wissenschaftsorganisationen – „Paket der Pakte – Weiterentwicklung des deutschen Wissenschaftssystems“, unter: http://www.mpg.de/7331297/Eckpunktepapier_Allianz-der-Wissenschaftsorganisationen_12062013.pdf (12.6.2013).

zitiert als: *Allianz der Wissenschaftsorganisationen*, Eckpunktepapier

Ambühl, Hans/Füssel, Hans-Peter/Rombey, Wolfgang/Schlegel, Jürgen/Thies, Erich, „Mehr Kooperation“ – Expertenempfehlungen für neue Impulse in der deutschen Bildungspolitik, Bonn 2012.

zitiert als: *Ambühl/Füssel/Rombey/Schlegel/Thies*, Empfehlungen zur Bildungspolitik

Arbeitsgemeinschaft der Kanzlerinnen und Kanzler der Fachhochschulen in NRW, Reform des Grundgesetzes nutzen: Hochschulen für angewandte Wissenschaften/Fachhochschulen und institutionell differenziertes Hochschulsystem in seiner Breite fördern, BT-Drucks. 18(18)49a v. 27.10.2014.

zitiert als: *FH-Kanzler in NRW*, BT-Drucks. 18(18)49a

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss), BT-Drucks. 17/14105 v. 25.6.2013.

zitiert als: *Forschungsausschuss*, BT-Drucks. 17/14105

Barbarino, Otto, Zur Revision des Grundgesetzes: Planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder-Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinschaftsaufgaben, in: DÖV 1973 (Heft 1/2), S. 19-23.

zitiert als: *Barbarino*, Revision des Grundgesetzes

Bartz, Olaf, Die Föderalismusreform von 2006 in zeithistorischer Perspektive, in: Margrit Seckelmann/Stefan Lange/Thomas Horstmann (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden 2010, S. 91-108.

zitiert als: *Bartz*, Föderalismusreform von 2006

Battis, Ulrich/Gusy, Christoph, Einführung in das Staatsrecht, Berlin 2011.

zitiert als: *Battis/Gusy*, Staatsrecht

Benz, Arthur, Föderalismusreform in der „Entflechtungsfalle“, in: Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (Tübingen), Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden 2008, S. 180-190.

zitiert als: *Benz*, Entflechtungsfalle

BertelsmannStiftung/Robert Bosch Stiftung/Deutsche Telekom Stiftung, Bildungsföderalismus mit Zukunft, Gütersloh 2014.

zitiert als: *BertelsmannStiftung/Robert Bosch Stiftung/Deutsche Telekom Stiftung*, Bildungsföderalismus

Berthold, Christian/Gösta, Herdin/von Stuckrad, Thimo, Hochschulpakt Phase 1 – eine Erfolgsstory? (Arbeitspapier Nr. 147), Gütersloh 2011.

zitiert als: *Berthold/Gösta/von Stuckrad*, Hochschulpakt - eine Erfolgsstory?

Bickenbach, Frank/Dohse, Dirk Christian/Gold, Robert/Liu, Wan-Hsin, Wirtschaftliche Bedeutung universitärer Spitzenforschung, St. Augustin 2016.

zitiert als: *Bickenbach/Dohse/Gold/Liu*, Universitäre Spitzenforschung

Bildungsklick, Bund soll künftig Hochschulen langfristig fördern, unter: <http://bildungsklick.de/a/91867/bund-soll-kuenftig-hochschulen-langfristig-foerdern> (16.7.2014).

zitiert als: *Bildungsklick*, Hochschulen langfristig fördern

BMBF, Pressemitteilung: Neue Qualität der Kooperation zwischen Bund und Ländern, Berlin 16.7.2014.

zitiert als: *BMBF*, Neue Qualität der Kooperation

—, Pressemitteilung: Wanka fordert Grundgesetzänderung, Berlin 16.5.2013.

zitiert als: *BMBF*, Wanka fordert Grundgesetzänderung

—, Pressemitteilung: Den Digitalen Wandel umfassend erforschen, Berlin 16.09.2015.

zitiert als: *BMBF*, Digitalen Wandel erforschen

BMBF/BMI, Brief von Prof. Johanna Wanka und Dr. Thomas de Mazière an die Mitglieder der Regierungskoalitionen, Berlin 16.7.2014.

zitiert als: *BMBF/BMI*, Brief an Regierungskoalitionen

Bode, Christian, Möglichkeiten und Grenzen einer Gesetzgebung des Bundes zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, in: *Wissenschaftsrecht* 1972 (Band 5, Heft 3), S. 222-238.

zitiert als: *Bode*, Gesetzgebung des Bundes zur Forschungsförderung

Borgwardt, Angela, Neuer Artikel 91b: Was ändert sich für die Wissenschaft?, Berlin 2015.

zitiert als: *Borgwardt*, Neuer Art. 91b

Bundesfinanzministerium, Finanzbericht 2015, unter:
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzberichte/Finanzbericht-2015-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (8.8.2014).

zitiert als: *Bundesfinanzministerium*, Finanzbericht 2015

— , Prioritäre Maßnahmen – Vorschlag für die Verteilung der finanziellen Mittel, unter: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2014-05-27-Vorschlag-Verteilung-Mittelanl.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (26.5.2014).

zitiert als: *Bundesfinanzministerium*, Prioritäre Maßnahmen

Bundeskanzlerin und Regierungschefs der Länder, Beschluss: Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gem. Art. 91b Abs. 1 Grundgesetz zur Förderung von Spitzenforschung an Universitäten, unter: <http://www.rathaus.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen54.c.32308.de> (16.6.2016).

zitiert als: *Bundeskanzlerin und Regierungschefs der Länder*, Beschluss Exzellenzstrategie

Bundesrat, Stenografischer Bericht (900. Sitzung), BR-Drucks. 900 (Plenarprotokoll) v. 21.9.2012.

zitiert als: *Bundesrat*, BR-Drucks. 900 (Plenarprotokoll)

— , Stenografischer Bericht (925. Sitzung), BR-Drucks. 925 (Plenarprotokoll) v. 19.9.2014.

zitiert als: *Bundesrat*, BR-Drucks. 925 (Plenarprotokoll)

— , Stenografischer Bericht (929. Sitzung), BR-Drucks. 929 (Plenarprotokoll) v. 19.12.2014.

zitiert als: *Bundesrat*, BR-Drucks. 929 (Plenarprotokoll)

— , Stellungnahme des Bundesrates - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b), BR-Drucks. 323/14 (Beschluss) v. 19.09.2014.

zitiert als: *Bundesrat*, BR-Drucks. 323/14 (Beschluss)

Bundesrechnungshof, Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof, BT-Drucks. 16/160 v. 12.12.2005.

zitiert als: *Bundesrechnungshof*, BT-Drucks. 16/160

Bundesregierung, Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Preußischer Kulturbesitz“ und zur Übertragung von Vermögenswerten des ehemaligen Landes Preußen auf die Stiftung, BGBl. 1957, 25.7.1957, S. 841ff, Teil I.

zitiert als: BGBl. 1957 1957, S. 841ff.

- , Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung eines Wissenschaftsrats, unter: <http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/Verwaltungsabkommen.pdf> (5.9.1957).
zitiert als: *Bundesregierung*, Verwaltungsabkommen Wissenschaftsrat
- , Verwaltungsabkommen über den Ausbau der Ingenieurschulen und die Förderung wissenschaftlicher Einrichtungen, in: BAnz Nr. 200 v. 17.10.1957.
zitiert als: *Bundesregierung*, Verwaltungsabkommen Ingenieurschulen
- , Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern zur Förderung von Wissenschaft und Forschung, in: Bundesministerium des Innern, Gemeinsames Ministerialblatt, Bonn 1964, S. 315ff.
zitiert als: *Bundesregierung*, Verwaltungsabkommen zur Wissenschaftsförderung
- , Verwaltungsabkommen zur Förderung von Wissenschaft und Forschung vom 8.2.1966 zwischen Bund und Ländern, BGBl. Nr. 29, 10.2.1968, S. 5.
zitiert als: BGBl. 1968 Nr. 29, S. 5
- , Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz), BT-Drucks. V/2861 v. 30.4.1968.
zitiert als: *Bundesregierung*, BT-Drucks. V/2861
- , 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 (Finanzreformgesetz), BGBl. Nr. 37, 14.5.1969, S. 359ff.
zitiert als: BGBl. 1969 Nr. 37, S. 359ff.
- , Abkommen über die Errichtung eines Deutschen Bildungsrates vom 15.7.1965 zwischen dem Bund und den Ländern, BGBl. Nr. 126, 15.7.1970, S. 3.
zitiert als: BGBl. 1970 Nr. 126, S. 3
- , Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Artikel 91b GG (Rahmenvereinbarung Forschungsförderung (RV-Fo), BGBl. Nr. 240, 30.12.1975, S. 4ff.
zitiert als: BGBl. 1975 Nr. 240, S. 4ff.
- , Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems, BT-Drucks. 8/1551 v. 23.02.1978.
zitiert als: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 8/1551
- , 27. Gesetz zur Änderung des Grundgesetz, BGBl. I Nr. 76, 31.7.1979, S. 1161ff.
zitiert als: BGBl. 1979 I Nr. 76, S. 1161ff.
- , Grundvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104a Abs. 4 des

Grundgesetzes, in: Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers für Wirtschaft 9.9.1986, S. 238ff.

zitiert als: *Bundesregierung*, Grundvereinbarung Finanzhilfen

- , Rahmenvereinbarung zur koordinierten Vorbereitung, Durchführung und wissenschaftlichen Begleitung von Modellversuchen im Bildungswesen - Rahmenvereinbarung Modellversuche (RVMo), in: Gemeinsames Ministerialblatt 7.5.1971 (in der Fassung vom 17/21.12.1990, in: BAnz 1991, S. 683), S. 284.

zitiert als: *Bundesregierung*, Rahmenvereinbarung Modellversuche

- , Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Sachsen-Anhalt über die gemeinsame Förderung der Deutschen Akademie der Naturforscher Leopoldina, Bonn 1991.

zitiert als: *Bundesregierung*, Verwaltungsvereinbarung Leopoldina

- , Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung, in: BAnz Nr. 28 v. 2.2.1991, S. 683f.

zitiert als: *Bundesregierung*, Verwaltungsabkommen Bildungsplanung

- , Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3, 20a, 28, 29, 72, 74, 75, 76, 77, 80, 87, 93, 118a und 125a), BGBl. I, 27.10.1994, S. 3146ff.

zitiert als: BGBl. 1994 I, S. 3146ff.

- , Viertes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes, BGBl. Teil I Nr. 54, 24.8.1998, S. 2190ff.

zitiert als: BGBl. 1998 Teil I Nr. 54, S. 2190ff.

- , Hochschulrahmengesetz, BGBl. I, 19.1.1999, S. 18ff., zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. April 2007 (BGBl. I S. 506).

zitiert als: BGBl. 1999 I, S. 18ff.

- , Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Position des Bundes (09.04.2003), in: Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.), Deutschland vor der Föderalismus-Reform – Eine Dokumentation, Tübingen 2003, S. 32-35.

zitiert als: *Bundesregierung*, Föderalismusreform - Position des Bundes

- , Bund-Länder-Vereinbarung gemäß Artikel 91b des Grundgesetzes (Forschungsförderung) über die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, in: BAnz v. 18.7.2005, S. 13347.

zitiert als: *Bundesregierung*, Verwaltungsvereinbarung Exzellenzvereinbarung I

- , Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drucks. 16/330 v. 30.12.2005.

zitiert als: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 16/330.

- , Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c), BGBl. I Nr. 41, 31.8.2006, S. 2034ff.
zitiert als: BGBl. 2006 I Nr. 41, S. 2034ff.
- , Föderalismusreform-Begleitgesetz, BGBl. I Nr. 42, 11.9.2006, S. 2098ff., zuletzt geändert durch BGBl. Teil I Nr. 40 v. 23.10.2015.
zitiert als: BGBl. 2006 I Nr. 42, S. 2098ff.
- , Gesetz zur Änderung arbeitsrechtlicher Vorschriften in der Wissenschaft, BGBl. I Nr. 13, 17.4.2007, S. 506ff., zuletzt geändert durch Erstes WissZeitVG-Änderungsgesetz vom 16.3.2016 (BGBl. I, Nr. 12, S. 442ff.).
zitiert als: BGBl. 2007 I Nr. 13, S. 506ff.
- , Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Hochschulpakt 2020 vom 5. September 2007, in: BAnz Nr. 171 v. 12.9.2007, S. 7480.
zitiert als: *Bundesregierung*, Verwaltungsvereinbarung Hochschulpakt I
- , Ausführungsvereinbarung über die gemeinsame Förderung von Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten, in: BAnz v. 21.5.2007 (zuletzt geändert durch GWK-Beschluss vom 22.11.2013), S. 5863ff.
zitiert als: *Bundesregierung*, Ausführungsvereinbarung Forschungsbauten
- , Bekanntmachung des Verwaltungsabkommens über das Zusammenwirken von Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 2 des Grundgesetzes, in: BAnz Nr. 106 v. 13.6.2007, S. 5861ff.
zitiert als: *Bundesregierung*, Verwaltungsabkommen zu Art. 91b Abs. 2 GG
- , Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK-Abkommen), BGBl. Nr. 195, 18.10.2007, S. 7787ff.
zitiert als: BGBl. 2007 Nr. 195, S. 7787ff.
- , Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung des von der Union der deutschen Akademien der Wissenschaften e.V. koordinierten Programms, in: BAnz 18a v. 4.2.2009, S. 17.
zitiert als: *Bundesregierung*, Ausführungsvereinbarung Akademienprogramm
- , Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, BGBl. Teil I, Nr. 11, 5.3.2009, S. 416ff.
zitiert als: BGBl. 2009 Teil I, Nr. 11, S. 416ff.
- , Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Mitgliedseinrichtungen der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e.V., in: BAnz Nr. 18a v. 4.2.2009 (zuletzt geändert am 20.4.2012, in: BAnz AT v. 12.2.2013, B3), S. 8.
zitiert als: *Bundesregierung*, Ausführungsvereinbarung WGL

- , Ausführungsvereinbarung zum GWK-Abkommen über die gemeinsame Förderung der Deutschen Forschungsgemeinschaft, in: BAnz Nr. 18a v. 4.2.2009 (geändert durch GWK-Beschluss vom 17.4.2015, in: BAnz AT 1.7.2015, B5), S. 4.
zitiert als: *Bundesregierung*, Ausführungsvereinbarung DFG
- , Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), BT-Drucks. 16/12410 v. 24.3.2009.
zitiert als: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 16/12410
- , Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes über die Fortsetzung der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen (ExV II), in: BAnz v. 24.6.2009, S. 2416-2419.
zitiert als: *Bundesregierung*, Verwaltungsvereinbarung Exzellenzinitiative II
- , Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91 b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020 (zweite Programmphase), in: BAnz Nr. 103 v. 16.7.2009 (zuletzt geändert am 13. Juni 2013), S. 2419.
zitiert als: *Bundesregierung*, Verwaltungsvereinbarung Hochschulpakt II
- , Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes über ein gemeinsames Programm für bessere Studienbedingungen und mehr Qualität in der Lehre, in: BAnz Nr. 164 v. 28.10.2010, S. 3631.
zitiert als: *Bundesregierung*, Verwaltungsvereinbarung Qualitätspakt Lehre
- , Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage (Drs. 17/3727), BT-Drucks. 17/4971 v. 28.02.2011.
zitiert als: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 17/4971
- , Entwurf eines Gesetzes zur Flexibilisierung von haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen außeruniversitärer Wissenschaftseinrichtungen (Wissenschaftsfreiheitsgesetz - WissFG), BT-Drucks. 17/10037 v. 19.06.2012.
zitiert als: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 17/10037
- , Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b), Stellungnahme des Bundesrats, Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drucks. 17/10956 v. 10.10.2012.
zitiert als: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 17/10956
- , Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2013, BGBl. I, 20.12.2012, S. 2757ff.
zitiert als: BGBl. 2012 I, S. 2757ff.

- , Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drucks. 18/1733 v. 12.06.2014.
zitiert als: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/1733
- , Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b), BGBl. I Nr. 64, 31.12.2014, S. 2438.
zitiert als: BGBl. 2014 I Nr. 64, S. 2438
- , Fünfundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (25. BAföGÄndG), BGBl. I Nr. 64, 31.12.2014, S. 2475ff.
zitiert als: BGBl. 2014 I Nr. 64, S. 2475ff.
- , Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b), BT-Drucks. 18/2710 v. 2.10.2014.
zitiert als: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/2710
- , Gesetz zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen (Kommunalinvestitionsförderungsgesetz – KInvFG), BGBl. I, 24.06.2015, S. 974f.
zitiert als: BGBl. 2015 I, S. 974f.
- , Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des GAK-Gesetzes, BT-Drucks. 18/8578 v. 30.05.2016.
zitiert als: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/8578
- , Bericht über die Verwendung der Mittel aus der BAföG-Entlastung in den Landeshaushalten, BT-Drucks. 18/8973 v. 22.6.2016.
zitiert als: *Bundesregierung*, BT-Drucks. 18/8973
- , Pressemitteilung: Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern – Beschluss zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020, Berlin 14.10.2016.
zitiert als: *Bundesregierung*, Bund-Länder-Beschluss Finanzausgleichssystem
- , Anlage zum Beschluss vom 14.10.2016: BLF-Modell vom 03.12.2015 - 2019, unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2016/10/2016-10-14-anhang-bund-laender.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (14.10.2016).
zitiert als: *Bundesregierung*, Anlage zum Beschluss
- Bundesregierung, Rheinland-Pfalz, Bayern, Niedersachsen, Bayern, Verwaltungsabkommen der Landesregierung Rheinland-Pfalz, der Bundesregierung und der Länderregierungen Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein über die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, unter: <http://www.uni-speyer.de/files/de/Universität/Rechtsgrundlagen/Verwaltungsabkommen.pdf> (23.4.1952).*
zitiert als: *Bundesregierung, Rheinland-Pfalz, Bayern, Niedersachsen, Bayern, Verwaltungsabkommen Speyer*

Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen, Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze (Aufbauhilfegesetz), BT-Drucks. 17/14078 v. 24.6.2013.

zitiert als: *CDU/CSU, SPD, FDP, Grüne - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 17/14078

Bund/Länder, Flurbereinigungsabkommen, in: Bundesfinanzministerium (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, Bonn 1980, S. 75-79.

zitiert als: *Bund/Länder*, Flurbereinigungsabkommen

— , Verwaltungsvereinbarung Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ 2003 - 2007, unter: http://www.ganztagsschulen.org/_media/20030512_verwaltungsvereinbarung_zukunft_bildung_und_betreuung.pdf (12.5.2003).

zitiert als: *Bund/Länder*, Verwaltungsvereinbarung „Zukunft Bildung und Betreuung“

Bündnis 90/Die Grünen - Bundestagsfraktion, Gemeinsam für gute Schulen und Hochschulen sorgen – Kooperationsverbot von Bund und Ländern in der Bildung abschaffen, BT-Drucks. 17/1984 v. 9.6.2010.

zitiert als: *Grüne-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/1984

— , Kooperation ermöglichen – Gemeinsam Verantwortung für die großen Herausforderungen in Bildung und Wissenschaft übernehmen, BT-Drucks. 17/8902 v. 7.3.2012.

zitiert als: *Grüne-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/8902

— , Gemeinsam für gute Bildung und Wissenschaft – Grundgesetz für beide Zukunftsfelder ändern, BT-Drucks. 17/9565 v. 9.5.2012.

zitiert als: *Grüne-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/9565

— , Kooperationsverbot kippen – Zusammenarbeit von Bund und Ländern für bessere Bildung und Wissenschaft ermöglichen, BT-Drucks. 18/2747 v. 8.10.2014.

zitiert als: *Grüne-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 18/2747

— , In die Zukunft investieren – Ein Wissenschaftswunder initiieren, BT-Drucks. 18/5207 v. 17.6.2015.

zitiert als: *Grüne-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 18/5207

Butzer, Hermann, Art. 104b GG, in: Winfried Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, Baden-Baden 2007, S. 242-258.

zitiert als: *Butzer*, Art. 104b

CDU Deutschlands, Beschluss – Bildungsrepublik Deutschland, unter: http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/111115-beschluss-bildungsrepublik-deutschland_0.pdf (13/15.11.2011).

zitiert als: *CDU Deutschlands*, Beschluss - Bildungsrepublik Deutschland

CDU/CSU/SPD, Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit., unter: http://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/05_11_11_Koalitionsvertrag_Langfassung_navigierbar_0.pdf?file=1&type=node&id=1100 (11.11.2005).

zitiert als: *CDU/CSU/SPD*, Koalitionsvertrag 2005

—, Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode, unter: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> (27.11.2013).

zitiert als: *CDU/CSU/SPD*, Koalitionsvertrag 2013

CDU, CSU und FDP, Stetiges Wachstum, solide Finanzen, starker Zusammenhalt - Ergebnisse des Koalitionsausschusses, unter: <http://docs.dpaq.de/353-koalitionsrundenergebnisse.pdf> (4.3.2012).

zitiert als: *Koalitionsausschuss CDU, CSU und FDP*, Ergebnisse v. 3.4.2012

CDU/CSU und SPD - Bundestagsfraktionen, Entschließungsantrag zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Drucksachen 16/813, 16/2010), BT-Drucks. 16/2052 v. 28.6.2006.

zitiert als: *CDU/CSU und SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/2052

—, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c), BT-Drucks. 16/813 v. 7.3.2006.

zitiert als: *CDU/CSU, SPD - Bundestagsfraktionen*, BT-Drucks. 16/813

CDU/CSU-Bundestagsfraktion – Arbeitsgruppe Bildung und Forschung, Kernpunkte zur Weiterentwicklung der Exzellenzinitiative, unter: https://www.cdusu.de/sites/default/files/kernpunkt Papier_weiterentwicklung_exzellenzinitiative.pdf (9.7.2015).

zitiert als: *CDU/CSU-Bundestagsfraktion - Arbeitsgruppe Bildung und Forschung*, Weiterentwicklung der Exzellenzinitiative

Collin, Peter, Entwicklungslinien verfassungsrechtlicher Konturierung und verfassungsdogmatischer Problematisierung der Gemeinschaftsaufgaben im Bildungs- und Forschungsbereich, in: Margrit Seckelmann/Stefan Lange/Thomas Horstmann (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden 2010, S. 37-64.

zitiert als: *Collin*, Verfassungsrechtliche Konturierung

DAAD, Stellungnahme in der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drucks. 18(18)48a v. 3.11.2014.

zitiert als: BT-Drucks. 18(18)48a

dbb, Lockerung des Kooperationsverbotes in der Hochschulbildung - richtiger Schritt, greift aber zu kurz, unter: <http://www.dbb.de/teaserdetail/artikel/lockerung-des-kooperationsverbotes-in-der-hochschulbildung-richtiger-schritt-greift-aber-zu-kurz.html> (16.7.2014).

zitiert als: *dbb*, Lockerung des Kooperationsverbots

Demmer, Marianne, Stellungnahme der Stellvertretenden Vorsitzenden der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) in der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drucks. 17(18)334b v. 28.11.2012.

zitiert als: *GEW*, BT-Drucks. 17(18)334b

Der Spiegel – Redaktion, Kauder drängt auf neue Föderalismusreform, in: *Der Spiegel* 2013 (36), S. 8.

zitiert als: *Der Spiegel - Redaktion*, Kauder für Föderalismusreform

Deutsche Landesparlamente, Bekenntnis zum Föderalismus und zur Subsidiarität – Landesparlamente stärken (Lübecker Erklärung), in: Rudolf Hrbek/Annegret Eppler (Hrsg.), *Deutschland vor der Föderalismus-Reform - Eine Dokumentation*, Tübingen 2003, S. 36-40.

zitiert als: *Deutsche Landesparlamente*, Lübecker Erklärung

Deutscher Städtetag, Münchner Erklärung des Deutschen Städtetags „Bildung gemeinsam verantworten“, unter: http://www.miz.org/dokumente/2012_muenchner_erklaerung_staedtetag.pdf (8.11.2012).

zitiert als: *Deutscher Städtetag*, Münchner Erklärung

Deutscher Bundestag, Bundesbericht Forschung III, BT-Drucks. 5/4335 v. 12.6.1969.

zitiert als: *Bundestag*, BT-Drucks. 5/4335

—, Stenografischer Bericht (44. Sitzung), BT-Drucks. 16/44 v. 30.6.2006.

zitiert als: *Bundestag*, BT-Drucks. 16/44

—, „Kooperationsverbot in der Bildung aufheben“, unter: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/30111149_kw23_de_bildung/201944 (9.6.2010).

zitiert als: *Bundestag*, Kooperationsverbot aufheben

—, Stenografischer Bericht (155. Sitzung), BT-Drucks. 17/155 v. 26.1.2012.

zitiert als: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/155

—, Stenografischer Bericht (165. Sitzung), BT-Drucks. 17/165 v. 8.3.2012.

zitiert als: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/165

- , Stenografischer Bericht (178. Sitzung), BT-Drucks. 17/178 v. 10.5.2012.
zitiert als: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/178
- , Wortprotokoll der 89. Sitzung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, BT-Drucks. 17/89 v. 28.11.2012.
zitiert als: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/89
- , Stenografischer Bericht (240. Sitzung), BT-Drucks. 17/240 v. 16.5.2013.
zitiert als: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/240
- , Stenografischer Bericht (250. Sitzung), BT-Drucks. 17/250 v. 27.6.2013.
zitiert als: *Bundestag*, BT-Drucks. 17/250
- , Stenografischer Bericht (26. Sitzung), BT-Drucks. 18/26 v. 3.4.2014.
zitiert als: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/26
- , Stenografischer Bericht (58. Sitzung), BT-Drucks. 18/58 v. 10.10.2014.
zitiert als: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/58
- , Stenografischer Bericht (66. Sitzung), BT-Drucks. 18/66 v. 13.11.2014.
zitiert als: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/66
- , Stenografischer Bericht (149. Sitzung), BT-Drucks. 18/149 v. 14.1.2016.
zitiert als: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/149
- , Stenografischer Bericht (159. Sitzung), BT-Drucks. 18/159 v. 26.2.2016.
zitiert als: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/159
- , Stenografischer Bericht (185. Sitzung), BT-Drucks. 18/185 v. 6.9.2016.
zitiert als: *Bundestag*, BT-Drucks. 18/185
- Deutscher Hochschulverband*, Pressemitteilung: Exzellenzinitiative - DHV für Umbau vom Konzept- zum Leistungswettbewerb, Berlin/Bonn 5.4.2016.
zitiert als: *Deutscher Hochschulverband*, Vom Konzept- zum Leistungswettbewerb
- Deutsches Studentenwerk*, Jahresbericht 2013, unter: https://www.studentenwerke.de/sites/default/files/dsw_jb_2013_web_0.pdf (1.7.2014).
zitiert als: *Deutsches Studentenwerk*, Jahresbericht 2013
- DFG/ Wissenschaftsrat/ HRK/ Leopoldina*, Prioritäten für die Entwicklung des deutschen Wissenschaftssystems nach 2013, unter: http://www.leopoldina.org/fileadmin/redaktion/Publikationen/Nationale_Empfehlungen/2013_10_Gemeinsame_Stellungnahme_zur_Entwicklung_des_Wissenschaftssystems.pdf (4.10.2013).
zitiert als: *DFG, Wissenschaftsrat, HRK, Leopoldina*, Wissenschaftssystem nach 2013

Die Welt, Regierung will Kooperationsverbot bei Hochschulen kippen, unter:
http://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article130201329/Regierung-will-Kooperationsverbot-bei-Hochschulen-kippen.html
(16.7.2014).

zitiert als: *Die Welt*, Kooperationsverbot bei Hochschulen kippen

Die Linke – Bundestagsfraktion, Kooperationsverbot abschaffen – Gemeinschaftsaufgabe Bildung im Grundgesetz verankern, BT-Drucks. 18/588 v. 19.2.2014.

zitiert als: *Linke-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 18/588

— , Kooperationsverbot in der Bildung unverzüglich aufheben, BT-Drucks. 17/785 v. 23.2.2010.

zitiert als: *Linke-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/785

— , Bildungsverantwortung gemeinsam wahrnehmen, BT-Drucks. 17/6094 v. 8.6.2011.

zitiert als: *Linke-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/6094

— , Bildungsherausforderungen gemeinsam verantworten – Kooperationsverbot endlich aufheben, BT-Drucks. 18/6875 v. 2.12.2015.

zitiert als: *Linke-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 18/6875

Die Zeit – Redaktion, Wünsch Dir was!, in: *Die Zeit* (11.12.2014), S. 74.

zitiert als: *Die Zeit - Redaktion*, Wünsch Dir was!

Dittmann, Armin, Die Bundesverwaltung, Tübingen 1983.

zitiert als: *Dittmann*, Die Bundesverwaltung

dpa, Kreschmann: “Der Bund soll sich aus der Bildungspolitik raushalten”, Hamburg 27.7.2013.

zitiert als: *dpa*, Kreschmann zur Bildungspolitik

— , Wissenschaft hofft weiter auf GG-Änderung, Hamburg 31.3.2014.

zitiert als: *dpa*, Hoffen auf GG-Änderung

— , Unmut in SPD über Wankas Entwurf für GG-Änderung, Hamburg 23.6.2014.

zitiert als: *dpa*, Unmut in SPD

— , DFG fordert Änderungen an geplanter GG-Novelle, Hamburg 7.7.2014.

zitiert als: *dpa*, DFG zur GG-Novelle

— , Kooperationsverbot bei Hochschulen soll fallen, Hamburg 21.7.2014.

zitiert als: *dpa*, Kooperationsverbot bei Hochschulen

— , Aus Stuttgart positive Signale für GG-Änderung, Hamburg 4.8.2014.

zitiert als: *dpa*, Positive Signale

- , Wanka will Bund-Länder-Programm für Hochschulkarrieren, Hamburg 30.3.2015.
zitiert als: *dpa*, Bund-Länder-Programm für Hochschulkarrieren
- , Gabriel: Kooperationsverbot an Schulen kippen, Hamburg 13.6.2016.
zitiert als: *dpa*, Kooperationsverbot kippen
- , Wanka: Kooperationsverbot bleibt, Hamburg 24.10.2016.
zitiert als: *dpa*, Kooperationsverbot bleibt
- DSW-Journal – Redaktion*, Was sind die wichtigsten Aufgaben in der nächsten Legislaturperiode?, in: *DSW-Journal* 2013 (Heft 4, Dezember), S. 17.
zitiert als: *DSW-Journal - Redaktion*, Aufgaben Legislaturperiode
- Engels, Dieter*, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zur Föderalismusreform - Themen: Finanzen, Haushalt und Wirtschaft, unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/langfassungen/2006-stellungnahme-oeffentliche-anhoerung-des-rechtsausschusses-des-deutschen-bundestages-und-des-bundesrates-zur-foederalismusreform-themen-finanzen-haushalt-und-wirtschaft> (31.5.2006).
zitiert als: *Engels*, Stellungnahme für Rechtsausschuss
- Ennuschat, Jörg*, Neuverteilung der Kompetenzen von Bund und Ländern im Schul- und Hochschulbereich nach der Föderalismusreform, in: *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg* 2007 (4), S. 121-125.
zitiert als: *Ennuschat*, Föderalismusreform
- Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“*, Sechster Zwischenbericht, BT-Drucks. 17/12029 v. 8.1.2013.
zitiert als: *Enquete-Kommission Internet*, BT-Drucks. 17/12029
- Enquete-Kommission Verfassungsreform*, Schlußbericht, BT-Drucks. 7/5924 v. 9.12.1976.
zitiert als: *Enquete-Kommission Verfassungsreform*, BT-Drucks. 7/5924
- Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin 2011.
zitiert als: *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten 2011
- , Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin 2012.
zitiert als: *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten 2012

- , Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin 2013.
zitiert als: *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten 2013
- , Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin 2014.
zitiert als: *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten 2014
- , Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin 2015.
zitiert als: *Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI)*, Gutachten 2015
- Fraenkel-Haeberle, Cristina*, Die Universität im Mehrebenensystem, Tübingen 2014.
zitiert als: *Fraenkel-Haeberle*, Die Universität im Mehrebenensystem
- Freie und Hansestadt Hamburg*, Entschließung des Bundesrats zum Bildungsföderalismus, BR-Drucks. 63/12 v. 3.2.2012.
zitiert als: *Hamburg*, BR-Drucks. 63/12
- Funk, Albert*, Zum Auflähen geeignet, unter: <http://www.tagesspiegel.de/meinung/bildungspolitik-zum-aufblaehen-geeignet/10216642.html> (17.7.2014).
zitiert als: *Funk*, Zum Auflähen geeignet
- Gärditz, Klaus Ferdinand*, Hochschulorganisation und verwaltungsrechtliche Systembildung, Tübingen 2009.
zitiert als: *Gärditz*, Hochschulorganisation
- Geis, Max-Emanuel*, Die „Kulturhoheit der Länder“, in: DÖV 1992 (Heft 12), S. 522-529.
zitiert als: *Geis*, Kulturhoheit
- , Stellungnahme in der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drucks. 17(18)334 c v. 28.11.2012.
zitiert als: *Geis*, BT-Drucks. 17(18)334 c
- , Das „Kooperationsverbot“ des Art. 91b GG oder: Die bildungspolitische Büchse der Pandora, in: ZG 2013 (28. Jg.), S. 305-318.
zitiert als: *Geis*, Büchse der Pandora

— , Stellungnahme in der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drucks. 18(18)48e v. 3.11.2014.

zitiert als: BT-Drucks. 18(18)48e

Geschäftsführende Fraktionsvorstände von CDU/CSU und SPD, Innovation antreiben, Technologietransfer beschleunigen, unter: http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/innovation_antreiben_technologietransfer_beschleunigen.pdf (16.4.2015).

zitiert als: *Geschäftsführende Fraktionsvorstände von CDU/CSU und SPD*, Innovation und Technologietransfer

GEW, Pressemitteilung: Einmalige Chance für bessere Bildung nutzen, Berlin 16.7.2014.

zitiert als: *GEW*, Chance für bessere Bildung

— , Stellungnahme in der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drucks. 18(18)48g v. 3.11.2014.

zitiert als: *GEW*, BT-Drucks. 18(18)48g

Goethe-Universität Frankfurt/Main/ GSI Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung/ KIT/ Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin/ Senckenbergische Naturforschende Gesellschaft/ TU Dresden/ Charité, Frankfurter Manifest – Zur Weiterentwicklung von Kooperationen im deutschen Wissenschaftssystem, unter: http://tu-dresden.de/aktuelles/news/Downloads/frankfurter_manifest-broschuere (8.10.2013).

zitiert als: *Goethe-Universität Frankfurt/Main, GSI Helmholtzzentrum für Schwerionenforschung, KIT, Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin, Senckenbergische Naturforschende Gesellschaft, TU Dresden, Charité*, Frankfurter Manifest

Goroncy, Robert, Das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91b des Grundgesetzes, in: DVBl 15.4.1970, S. 310-317.

zitiert als: *Goroncy*, Zusammenwirken nach Art. 91b

Grawert, Rolf, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1967.

zitiert als: *Grawert*, Verwaltungsabkommen

Guckelberger, Annette, Bildungsevaluation als neue Gemeinschaftsaufgabe gemäß Art. 91b Abs. 2 GG, in: RdJB 2008 (3), S. 267-282.

zitiert als: *Guckelberger*, Bildungsevaluation als Gemeinschaftsaufgabe

- GWK, Pakt für Forschung und Innovation I, unter: http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/pakt_fuer_forschung_und_innovation.pdf (23.Juni.2005).
zitiert als: GWK, PFI I
- , Pakt für Forschung und Innovation II, unter: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/PFI-2011-2015.pdf> (22.4.2009).
zitiert als: GWK, PFI II
- , Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern vom 4. Juni 2009, unter: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/Beschluss-RegChefs-04-06-2009.pdf> (4.6.2009).
zitiert als: GWK, Beschluss der Regierungschefs 2009
- , Bund-Länder-Vereinbarung über den Wettbewerb „Aufstieg durch Bildung: offene Hochschulen“ zur Förderung von Wissenschaft und Forschung an deutschen Hochschulen, unter: http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/wettbewerb-aufstieg_durch_bildung.pdf (28.5.2010).
zitiert als: GWK, Vereinbarung Aufstieg durch Bildung
- , Hochschulpakt 2020 – Bericht zur Umsetzung im Jahr 2013 (Heft 43), Bonn 2014.
zitiert als: GWK, Umsetzung des Hochschulpakts 2013
- , Pressemitteilung: Wegweisende Entscheidungen für das deutsche Wissenschaftssystem: GWK bringt Fortsetzung der Wissenschaftspakte auf den Weg, Bonn 20.11.2014.
zitiert als: GWK, Fortsetzung der Wissenschaftspakte
- , Pakt für Forschung und Innovation III, unter: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/PFI-III-2016-2020.pdf> (30.10.2014).
zitiert als: GWK, PFI III
- , Grundsatzbeschluss für eine neue Bund-Länder-Initiative (Nachfolge Exzellenzinitiative), unter: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/ExIni-Nachfolge-Grundsatzbeschluss-12-2014.pdf> (11.12.2014).
zitiert als: GWK, Grundsatzbeschluss Exzellenzinitiative
- , Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes über den Hochschulpakt 2020, in: BAnz v. 15.4.2015, S. B6.
zitiert als: GWK, Verwaltungsvereinbarung Hochschulpakt III
- , Beschluss der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Länder vom 11. Dezember 2014 über den Hochschulpakt 2020, unter: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/Beschluss-RegChefs-HSPA-III.pdf> (17.4.2015).
zitiert als: GWK, Beschluss der Regierungschefs zum Hochschulpakt

— , Gemeinsame Förderung des Bundes und der Länder auf der Grundlage des Artikels 91 b GG, unter: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/GemFofoe-2015-2016.pdf> (29.2.2016).

zitiert als: *GWK, Förderung nach Art. 91b GG (2016)*

— , Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes zur Förderung des forschungsbasierten Ideen-, Wissens- und Technologietransfers an deutschen Hochschulen – „Innovative Hochschule“, unter: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/Verwaltungsvereinbarung-innovative-Hochschule-2016.pdf> (16.6.2016).

zitiert als: *GWK, Vereinbarung Innovative Hochschule*

— , Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes über ein Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, unter: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/Verwaltungsvereinbarung-wissenschaftlicher-Nachwuchs-2016.pdf> (16.6.2016).

zitiert als: *GWK, Vereinbarung Nachwuchsprogramm*

— , Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes zur Förderung von Spitzenforschung an Universitäten vom 16. Juni 2016 – „Exzellenzstrategie“, unter: <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/Verwaltungsvereinbarung-Exzellenzstrategie-2016.pdf> (16.6.2016).

zitiert als: *GWK, Vereinbarung Exzellenzstrategie*

— , Pressemitteilung: Osteuropa und der Orient – vier neue Leibniz-Einrichtungen, Berlin/Bonn 24.6.2016.

zitiert als: *GWK, Vier neue Leibniz-Einrichtungen*

Häde, Ulrich, Zur Föderalismusreform in Deutschland, in: JZ 2006 (19), S. 930-940.

zitiert als: *Häde, Föderalismusreform*

Haerdle, Benjamin, „Die Länder sind überfordert“ – Interview mit Roland Kischkel, in: Deutsche Universitätszeitung 2014 (1), S. 27.

zitiert als: *Haerdle, Interview Kischkel*

Hansalek, Erik, Die neuen Kompetenzen des Bundes im Hochschulrecht, in: NVwZ 2006 (Heft 6), S. 668-670.

zitiert als: *Hansalek, Neue Bundeskompetenzen*

Hellermann, Johannes, Art. 104a, Art. 104b, in: Christian Starck (Hrsg.), Föderalismusreform, München 2007, S. 148-164.

zitiert als: *Hellermann, Art. 104a/Art. 104b*

- , Artikel 104b, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, München 2010 (6. Aufl.), S. 1187-1214.
zitiert als: *Hellermann*, Art. 104b
- Henneke, Hans-Günter*, Art. 104b GG und Zukunftsinvestitionsgesetz, in: Der Landkreis 2009 (4-5), S. 167-171.
zitiert als: *Henneke*, Art. 104b GG und Zukunftsinvestitionsgesetz
- , Ist das Kooperationsverbot Blödsinn?, in: Der Landkreis 2012 (3), S. 73.
zitiert als: *Henneke*, Ist das Kooperationsverbot Blödsinn?
- , Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestags zum Thema „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drucks. 17(18)334a v. 28.11.2012.
zitiert als: *Henneke*, BT-Drucks. 17(18)334a
- , Art. 91b, in: Hans Hofmann/Hans-Günter Henneke (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Köln 2014 (13. Aufl.), S. 2142-2150.
zitiert als: *Henneke*, Art. 91b
- Heun, Werner*, Artikel 91a, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Tübingen 2008 (2. Aufl.), S. 391-408.
zitiert als: *Heun*, Art. 91a
- , Artikel 91b, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Tübingen 2008 (2. Aufl.), S. 409-417.
zitiert als: *Heun*, Art. 91b
- Hildebrand, Jan/Riedel, Donata*, Das große Aufräumen, in: Handelsblatt (28.5.2014), S. 1.
zitiert als: *Hildebrand/Riedel*, Das große Aufräumen
- Hillgruber, Christian*, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Gemeinden?, in: JZ 2004 (17), S. 837-846.
zitiert als: *Hillgruber*, Klare Verantwortungsteilung
- Himmelrath, Armin*, Der Bund muss mehr soziale Verantwortung übernehmen, in: DSW-Journal 2014 (4), S. 12-15.
zitiert als: *Himmelrath*, Mehr soziale Verantwortung
- , Jetzt bloß nicht ausruhen!, in: Helmholtz Perspektiven 2014 (11/12), S. 26.
zitiert als: *Himmelrath*, Jetzt bloß nicht ausruhen!
- Hippler, Horst*, Pressemitteilung: HRK-Präsident zum Koalitionsvertrag: Richtige Richtung – zu wenig Verbindliches, Bonn 27.11.2013.
zitiert als: *Hippler*, HRK-Präsident zum Koalitionsvertrag

— , Pressemitteilung: HRK-Präsident zur Lockerung des Kooperationsverbots: Sieg der Vernunft, Bonn 19.12.2014.

zitiert als: *Hippler*, HRK-Präsident zur Lockerung des Kooperationsverbots

Hohn, Hans-Willy/Schimank, Uwe, Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem – Akteurskonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung, Frankfurt (Main) 1990.

zitiert als: *Hohn/Schimank*, Forschungssystem

HRK, Bundesfinanzierung von Lehre und Forschung in den Hochschulen dringend nötig - HRK-Präsident zum Kabinettsentwurf einer Grundgesetzänderung, unter: <https://www.hrk.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/meldung/bundesfinanzierung-von-lehre-und-forschung-in-den-hochschulen-dringend-noetig-hrk-praesident-zum-kabinettsentwurf-einer-grundgesetzaenderung-283/> (5.3.2012).

zitiert als: *HRK*, Zum Kabinettsentwurf einer Grundgesetzänderung

— , EntschlieÙung des 124. Senats der Hochschulrektorenkonferenz in Berlin, unter: https://www.hrk.de/uploads/tx_szconvention/Entschliessung_Bundesbeitrag_11062013.pdf (11.6.2013).

zitiert als: *HRK*, EntschlieÙung des Senats 2013

— , Pressemitteilung: Wahlversprechen einhalten – Grundfinanzierung der Hochschulen verbessern, Bonn 18.3.2014.

zitiert als: *HRK*, Wahlversprechen einhalten

— , EntschlieÙung der 16. Mitgliederversammlung der HRK am 13. Mai 2014 in Frankfurt/Main, unter: https://www.hrk.de/uploads/tx_szconvention/HRK_Entschliessung_Aufhebung_des_Kooperationsverbots_13052014.pdf (13.5.2014).

zitiert als: *HRK*, EntschlieÙung der Mitgliederversammlung 2014

— , Beschluss des 127. Senats: Zu den hochschulpolitischen Initiativen der neuen Bundesregierung, unter: https://www.hrk.de/uploads/tx_szconvention/HRK_Beschluss_hochschulpolit._Initiativen_d._Bundesreg._24062014.pdf (24.6.2014).

zitiert als: *HRK*, Beschluss des Senats 2014

— , Stellungnahme in der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drucks. 18(18)48h v. 3.11.2014.

zitiert als: *HRK*, BT-Drucks. 18(18)48h

— , EntschlieÙung der 19. Mitgliederversammlung der HRK, unter: https://www.hrk.de/uploads/tx_szconvention/Entschliessung_GG91b_10112015.pdf (10.11.2015).

zitiert als: *HRK*, EntschlieÙung der Mitgliederversammlung 2015

— , Pressemitteilung: Nachwuchspakt und Programm „Innovative Hochschule“: Bedarfe der Hochschulen nicht ausreichend getroffen, Bonn 20.5.2016.

zitiert als: *HRK*, Bedarfe der Hochschulen

Huber, Michael, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, in: 65. Deutscher Juristentag, Verhandlungen, Bonn 2004, Gutachen D.

zitiert als: *Huber*, Klare Verantwortungsteilung

Jauch, Oliver, Wissenschaftsförderung nach der Reform des Föderalismus, Hamburg 2013.

zitiert als: *Jauch*, Wissenschaftsförderung

Karlsruher Institut für Technologie, Pressemitteilung: KIT: Die Forschungsuniversität in der Helmholtz-Gemeinschaft, Karlsruhe 19.1.2016.

zitiert als: *Karlsruher Institut für Technologie*, Forschungsuniversität KIT

Kaufhold, Ann-Katrin, Die Lehrfreiheit – ein verlorenes Grundrecht?, Berlin 2006.

zitiert als: *Kaufhold*, Lehrfreiheit

Keidel, Hannelore, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestags zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“, BT-Drucks. 17(18)265d v. 19.3.2012.

zitiert als: *Kreidel*, BT-Drucks. 17(18)265d

Keller, Dieter, Zum Einfluß des Bundes bei der Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, in: DÖV 1977 (Heft 23), S. 844-848.

zitiert als: *Keller*, Einfluß des Bundes

Kempen, Bernhard, Kooperationen auf Augenhöhe, in: Forschung und Lehre 2013 (5), S. 352-354.

zitiert als: *Kempen*, Kooperationen auf Augenhöhe

Kienemund, Andreas, Artikel 91b, in: Dieter Hömig/Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2016 (11. Aufl.), S. 663-667.

zitiert als: *Kienemund*, Art. 91b

— , Artikel 91a, in: Dieter Hömig/Heinrich Amadeus Wolff (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2016 (11. Aufl.), S. 658-663.

zitiert als: *Kienemund*, Art. 91a

Kirchhof, Paul, Grundsätze der Finanzverfassung des vereinten Deutschlands, in: VVDStRL, Bonn 1993 (52), S. 71-108.

zitiert als: *Kirchhof*, Grundsätze der Finanzverfassung

— , Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?, in: 61. Deutscher Juristentag, Verhandlungen, Band I, München 1996, Gutachten D.

zitiert als: *Kirchhof*, Aufgaben- und Ausgabenverantwortung

— , Ein neuer Ansatz zur Reform des Grundgesetzes, in: ZG 2004 (19), S. 209-225.

zitiert als: *Kirchhof*, Reform des Grundgesetzes

Kisker, Gunter, Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971.

zitiert als: *Kisker*, Kooperation im Bundesstaat

Kloepfer, Michael, Verfassungsrecht I, München 2011.

zitiert als: *Kloepfer*, Verfassungsrecht

Kluth, Winfried, Die deutsche Föderalismusreform 2006, in: Winfried Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, Baden-Baden 2007, S. 43-59.

zitiert als: *Kluth*, Föderalismusreform 2006

— , Die Auswirkungen der Neufassung von Art. 91b Abs. 1 GG auf die Wissenschaftsförderung in Deutschland, in: RdJB 2008, S. 257-266.

zitiert als: *Kluth*, Auswirkungen von Art. 91b Abs. 1 GG

KMK/BMBF, Länder und Bund verständigen sich auf gemeinsamen Bildungsbericht, unter: <http://www.kmk.org/presse-und-aktuelles/pm2004/laender-und-bund-verstaendigen-sich-auf-gemeinsamen-bildungsbericht.html> (22.3.2004).

zitiert als: *KMK/BMBF*, Gemeinsamer Bildungsbericht

KMK, Stellungnahme in der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drucks. 18(18)48b v. 3.11.2014.

zitiert als: *KMK*, BT-Drucks. 18(18)48b

— , Solide Bauten für leistungsfähige Hochschulen – Wege zum Abbau des Sanierungs- und Modernisierungsstaus im Hochschulbereich (Beschluss v. 11.2.1016), Bonn 2016.

zitiert als: *KMK*, Solide Bauten

Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966.

zitiert als: *Kommission für die Finanzreform*, Troeger-Gutachten

Konegen-Grenier, Christiane, Hochschulfinanzierung 2020, Köln 2014.

zitiert als: *Konegen-Grenier*, Hochschulfinanzierung 2020

Korioth, Stefan, Art. 30, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, München 2006 (Lfg. 46 März 2006), S. 1-29.

zitiert als: *Korioth*, Art. 30

—, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung europäischer und internationaler Bezüge, Stuttgart 2014.

zitiert als: *Korioth*, Staatsrecht

Köstlin, Thomas, Die Kulturhoheit des Bundes, Berlin 1989.

zitiert als: *Köstlin*, Kulturhoheit des Bundes

Krausnick, Daniel, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, Tübingen 2012.

zitiert als: *Krausnick*, Staat und Hochschule

Kruis, Konrad, Finanzautonomie und Demokratie im Bundesstaat, in: DÖV 2003 (Heft 1), S. 10-16.

zitiert als: *Kruis*, Finanzautonomie und Demokratie

Krupa, Matthias; Spiewak, Martin, „Bildung macht immer Ärger“ – Interview mit Annette Schavan, unter: <http://www.zeit.de/2009/51/Schavan> (10.12.2009).

zitiert als: *Krupa, Matthias; Spiewak, Martin*, Interview Schavan

Kuczniarz, Christian/Zweigler, Reinhard, „Alles, was wir ankündigen, ist finanzierbar“ – Interview mit Angela Merkel, unter: <http://www.mittelbayerische.de/nachrichten/politik/artikel/alles-was-wir-ankuendigen-ist-finanzierbar/955144/alles-was-wir-ankuendigen-ist-finanzierbar.html#955144> (28.8.2013).

zitiert als: *Kuczniarz, Christian; Zweigler, Reinhard*, Interview Merkel

Kühne, Anja, SPD-Fraktion gegen „Bundesunis“, in: Tagesspiegel (25.6.2014), S. 18.

zitiert als: *Kühne*, SPD-Fraktion gegen Bundesunis

—, „Exzellenzunis sollen sich nicht ausruhen“ - Interview mit Katharina Fegebank, unter: <http://www.tagesspiegel.de/wissen/hamburg-zum-streit-um-die-exzellenz-initiative-exzellenzunis-sollen-sich-nicht-ausruhen/13706802.html> (9.6.2016).

zitiert als: *Kühne*, Exzellenzunis nicht ausruhen

—, Hickhack um Bundeshilfen, in: Tagesspiegel (17.10.2016), S. 21.

zitiert als: *Kühne*, Hickhack um Bundeshilfen

Länder, Königsteiner Staatsabkommen der Länder der Bundesrepublik Deutschland über die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen v. 30./31.3.1949, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen 1950 (Nr. 37), S. 179ff.

zitiert als: *Länder*, Königsteiner Staatsabkommen

—, Eckpunkte für die Systematisierung der Kulturförderung von Bund und Ländern und für die Zusammenführung des Bundes und der Kulturstiftung des Bundes und der Kulturstiftung der Länder zu einer gemeinsamen Kulturstiftung, unter: http://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekoI/bundesstaatskommission/unterlagen/AU-041.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (26.6.2003).

zitiert als: *Länder*, Systematisierung der Kulturförderung

Landesparlamentspräsidenten, Beschlüsse der Konferenz zur Reform der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland (Drs. 12/72487), unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/LLD12-2487.pdf?von=00000&bis=00000> (4.12.1991).

zitiert als: *Landesparlamentspräsidenten*, Zur Verfassungsreform

—, Beschluss zur Weiterentwicklung und Stärkung des Föderalismus (Dokumentation), in: ZG 2000 (15. Jahrgang), S. 1-39.

zitiert als: *Landesparlamentspräsidenten*, Stärkung des Föderalismus

Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Pressemitteilung: Länder begrüßen den Gesetzentwurf und fordern neue Formen der Zusammenarbeit auch im Bildungsbereich, Düsseldorf 29.8.2014.

zitiert als: *Landesregierung NRW*, Länder begrüßen den Gesetzentwurf

Lange, Stefan, Deutsche Hochschulpolitik im Kontext der Gemeinschaftsaufgaben, in: Margrit Seckelmann/Stefan Lange/Thomas Horstmann (Hrsg.), Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden 2010, S. 109-144.

zitiert als: *Lange*, Deutsche Hochschulpolitik

Leibfried, Stephan/Schreiterer, Ulrich, Quo Vadis, Exzellenzinitiative?, Berlin 2012.

zitiert als: *Leibfried/Schreiterer*, Quo Vadis, Exzellenzinitiative?

—, Die Exzellenzinitiative: Ein Fortsetzungsroman, Berlin 2015.

zitiert als: *Leibfried/Schreiterer*, Die Exzellenzinitiative

Leibniz-Gemeinschaft, Stellungnahme der Leibniz-Gemeinschaft zum angekündigten Wechsel des Leibniz-Instituts für Meereswissenschaften (IFM-GEOMAR) in Kiel von der Leibniz-Gemeinschaft in die Helmholtz-Gemeinschaft, Berlin 8.7.2010.

zitiert als: *Leibniz-Gemeinschaft*, Stellungnahme zum IFM-GEOMAR

- , Eckpunkte der Leibniz-Gemeinschaft für die Bundestagswahl 2013, unter: http://www.leibniz-gemeinschaft.de/fileadmin/user_upload/downloads/Presse/Dokumente/2013_07_05_Eckpunktepapier.pdf (5.7.2013).
zitiert als: *Leibniz-Gemeinschaft*, Eckpunkte für Bundestagswahl 2013
- Liesegang, Helmuth C.F./Plöger, Rainer*, Schwächung der Parlamente durch den kooperativen Föderalismus?, in: DÖV 1971 (Heft 7), S. 228-236.
zitiert als: *Liesegang/Plöger*, Schwächung der Parlamente
- Lindner, Franz Josef*, Darf der Bund das Hochschulrahmengesetz aufheben?, in: NVwZ 2007 (Heft 2), S. 180-182.
zitiert als: *Lindner*, Hochschulrahmengesetz
- Link, Christoph*, Tief besorgt über die Unis im Südwesten, in: Stuttgarter Zeitung (20.3.2014), S. 4.
zitiert als: *Link*, Besorgt über die Unis
- Löwer, Wolfgang*, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestags zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“, BT-Drucks. 17(18)265g v. 19.3.2012.
zitiert als: *Löwer*, BT-Drucks. 17(18)265g
- , Stellungnahme in der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drucks. 18(18)48i v. 3.11.2014.
zitiert als: *Löwer*, BT-Drucks. 18(18)48i
- Lorz, Ralph Alexander*, Zentralisiert nicht die Bildungspolitik!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (6.10.2016), S. 10.
zitiert als: *Lorz*, Zentralisiert nicht die Bildungspolitik!
- Mager, Ute*, Kommentar zu Art. 91b, in: Ingo von Münch/Philipp Kunig (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Band 2, München 2012 (6. Aufl.), S. 635-651.
zitiert als: *Mager*, Art. 91b
- Maleike, Kate*, „Das Herzstück des Wissenschaftssystems“ – Interview mit Johanna Wanka, unter: http://www.deutschlandfunk.de/johanna-wanka-das-herzstueck-des-wissenschaftssystems.868.de.html?dram:article_id=289793 (22.6.2014).
zitiert als: *Maleike*, Interview Wanka
- Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung*, 10 Jahre Föderalismusreform – Wie hat sich der Anteil der Zustimmungsgesetze mit Bundesratsveto verändert?, unter: http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/misc/Stecker_Heilmann_Zustimmungsquote_Foederalismusreform.pdf (14.8.2016).
zitiert als: *Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung*, Studie Föderalismusreform

Marnitz, Siegfried, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, Berlin 1974.

zitiert als: *Marnitz*, Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG

Marquardt, Wolfgang, Stellungnahme in der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drucks. 17(18)334d v. 28.11.2012.

zitiert als: *Marquardt*, BT-Drucks. 17(18)334 d

Maunz, Theodor, Art. 91b, in: Roman Herzog/Rupert Scholz/Matthias Herdegen/Hans H. Klein (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, München 2004, S. 1-22.

zitiert als: *Maunz*, Art. 91b

Maurer, Hartmut, Staatsrecht I, München 2010 (6. Aufl.).

zitiert als: *Maurer*, Staatsrecht

May, Thomas, Stellungnahme in der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drucks. 18(18)48c v. 3.11.2014.

zitiert als: *May*, BT-Drucks. 18(18)48c

Merkel, Angela, Rede der Kanzlerin auf der DFG-Veranstaltung am 2. Juli 2014, unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2014/07/2014-07-03-merkel-dfg.html> (2.7.2014).

zitiert als: *Merkel*, Rede bei der DFG

Meusel, Ernst-Joachim, Außeruniversitäre Forschung in der Verfassung, in: Christian Flämig et. al. (Hrsg.), Handbuch des Wissenschaftsrechts, Heidelberg 1996, S. 1235-1284.

zitiert als: *Meusel*, Außeruniversitäre Forschung

Meyer, Hans, Die Föderalismusreform 2006, Berlin 2008.

zitiert als: *Meyer*, Föderalismusreform 2006

—, Die Zukunft des Wissenschaftssystems und die Regeln des Grundgesetzes über Sach- und Finanzierungskompetenzen, Berlin 2012.

zitiert als: *Meyer*, Zukunft des Wissenschaftssystems

Ministerium für Schule und Berufsbildung Schleswig-Holstein, Norddeutsche Bildungsminister fordern Unterstützung des Bundes: Treffen der vier Bildungsminister Britta Ernst, Frauke Heiligenstadt, Claudia Bogedan und Ties Rabe, unter: http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/III/Presse/PI/2016/Februar_2016/III_NorddeutschesTreffen.html (5.2.2016).

zitiert als: *Ministerium für Schule und Berufsbildung Schleswig-Holstein*, Bildungsminister fordern Bundesunterstützung

Mlynek, Jürgen, Pressemitteilung: Abschaffung des Kooperationsverbots bedeutet Schub für die deutsche Wissenschaft, Berlin 19.12.2014.

zitiert als: *Mlynek*, Schub für die deutsche Wissenschaft

Müller-Böling, Detlef, Die entfesselte Hochschule, Gütersloh 2000.

zitiert als: *Müller-Böling*, Die entfesselte Hochschule

Nettelbeck, Joachim, Das undurchsichtige Bund-Länder-Spiel, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (13.11.2013), S. N5.

zitiert als: *Nettelbeck*, Bund-Länder-Spiel

Neumann, Ariane, Die Exzellenzinitiative – Deutungsmacht und Wandel im Wissenschaftssystem, Wiesbaden 2015.

zitiert als: *Neumann*, Exzellenzinitiative

Nolte, Jakob Julius, Die Zuständigkeit des Bundes für das Hochschulwesen, in: DVBl 2010 (125), S. 84-92.

zitiert als: *Nolte*, Zuständigkeit des Bundes

Oebbecke, Janbernd, § 136 – Verwaltungszuständigkeit, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, Heidelberg 2008 (3. Aufl.), S. 743-809.

zitiert als: *Oebbecke*, Verwaltungszuständigkeit

Oppermann, Thomas, Kulturverwaltungsrecht, Tübingen 1969.

zitiert als: *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht

Osel, Johann/Nimz, Ulrike, 11 plus 4, in: Süddeutsche Zeitung (20.6.2016), S. 14.

zitiert als: *Osel/Nimz*, 11 plus 4

Pasternack, Peer, Die föderale Kompetenzordnung im deutschen Hochschulwesen: Entwicklung und Status, in: Peer Pasternack (Hrsg.), Hochschulen nach der Föderalismusreform, Leipzig 2011, S. 21-60.

zitiert als: *Pasternack*, Kompetenzordnung im Hochschulwesen

Pfost, Heinz/Franz, Thomas, Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern – ein Element notwendiger Föderalismusreformen aus Sicht der Finanzkontrolle des Bundes, in: ZG 2003 (18), S. 339-354.

zitiert als: *Pfost/Franz*, Mischfinanzierungen

Pieroth, Bodo, 91b, in: Bodo Pieroth/Hans D. Jarass (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, München 2016 (14. Aufl.), S. 1005-1007.

zitiert als: *Pieroth*, Art. 91b

— , Art. 104b, in: Bodo Pieroth/Hans D. Jarass (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, München 2016 (14. Aufl.), S. 1148-1151.

zitiert als: *Pieroth*, Art. 104b

Prenzel, Manfred, Kurzfristige Lösung dringend gesucht – zur schwierigen Lage des allgemeinen Hochschulbaus in Deutschland, in: *Forschung und Lehre* 2015 (3), S. 172-174.

zitiert als: *Prenzel*, Hochschulbau in Deutschland

Preuss, Roland, Wankas Lockmittel, in: *Süddeutsche Zeitung* (17.7.2014), S. 6.

zitiert als: *Preuss*, Wankas Lockmittel

— , Die Dummheit der Bildungspolitik, in: *Süddeutsche Zeitung* (17.7.2014), S. 4.

zitiert als: *Preuss*, Dummheit der Bildungspolitik

— , „Diese Reform ist sinnvoll“ – Interview mit Theresia Bauer, in: *Süddeutsche Zeitung* (31.7.2014), S. 6.

zitiert als: *Preuss*, Interview Bauer

Preuss, Roland/Osel, Johann, „Der Bund ist nicht der Ausputzer der Länder“, in: *Süddeutsche Zeitung* (19.1.2015), S. 5.

zitiert als: *Preuss/Osel*, Interview Wanka

Rechtsausschuss, Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses, BT-Drucks. 16/2010 v. 28.6.2006.

zitiert als: BT-Drucks. 16/2010

— , Bericht des Rechtsausschuss des Deutschen Bundestags (6. Ausschuss), BT-Drucks. 16/2069 v. 29.6.2006.

zitiert als: *Rechtsausschuss*, BT-Drucks. 16/2069

Renzsch, Wolfgang, Föderalismusreform, zweite Stufe – warum und was, in: Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus* 2007, Baden-Baden 2008, S. 109-120.

zitiert als: *Renzsch*, Föderalismusreform II

Reutlinger Generalanzeiger – Redaktion, Kretschmann: Bund darf nicht in Schulpolitik hineinregieren, in: *Reutlinger Generalanzeiger* (1.8.2013), S. 14.

zitiert als: *Reutlinger Generalanzeiger*, Bund darf nicht in Schulpolitik hineinregieren

Rheinland-Pfalz/ Brandenburg/ Bremen/ Hamburg/ Niedersachsen/ Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Entschließung des Bundesrates „Gute Bildung und gute Wissenschaft für Deutschland“, BR-Drucks. 556/13 v. 28.6.2013.

zitiert als: *7-Ländergruppe*, BR-Drucks. 556/13

Röhl, Hans Christian, Der Wissenschaftsrat, Baden-Baden 1994.

zitiert als: *Röhl*, Der Wissenschaftsrat

Rosenthal, Walter, Ein kleines Fach? Ach, wie reizend!, in: Deutsche Universitätszeitung 2016 (3), S. 28-29.

zitiert als: *Rosenthal*, Ein kleines Fach?

Rossmann, Ernst-Dieter, Pressemitteilung: Grundgesetzänderung zur Förderung von Hochschulen und Wissenschaft auf gutem Weg, Berlin 16.7.2014.

zitiert als: *Rossmann*, Grundgesetzänderung auf gutem Weg

—, Pressemitteilung: Ein historischer Schritt: neue Kooperationsmöglichkeiten für Hochschulen und Wissenschaft, Berlin 19.12.2014.

zitiert als: *Rossmann*, Historischer Schritt

—, Pressemitteilung: Die Zukunft der Bildung müssen Bund und Länder gemeinsam gestalten können, Berlin 31.8.2016.

zitiert als: *Rossmann*, Zukunft der Bildung

Rozeck, Jochen, Art. 70, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Band 2, München 2010 (6. Aufl.), S. 1804ff.

zitiert als: *Rozeck*, Art. 70

Rupprecht, Albert/Dinges-Dierig, Alexandra, Pressemitteilung: Grundgesetzänderung ist Gewinn für unsere Wissenschaft, Berlin 3.11.2014.

zitiert als: *Rupprecht/Dinges-Dierig*, Gewinn für unsere Wissenschaft

Rupprecht, Albert/Kretschmer, Michael, Pressemitteilung: Änderung von Artikel 91b Grundgesetz stärkt Leistungsfähigkeit und internationale Sichtbarkeit des deutschen Wissenschaftssystems, Berlin 9.10.2014.

zitiert als: *Rupprecht/Kretschmer*, Änderung von Artikel 91b

Sager, Krista, Neue Sieger, mehr Verlierer, unter: <http://www.tagesspiegel.de/wissen/die-neue-exzellenzinitiative-neue-sieger-mehr-verlierer/13772410.html> (22.6.2016).

zitiert als: *Sager*, Neue Sieger, mehr Verlierer

Sager, Krista/Gehring, Kai, Diskussionspapier: Bausteine zur Stärkung der Hochschulfinanzierung und Neuordnung der Finanzierung des Wissenschaftssystems, unter: http://www.krista-sager.de/wp-content/uploads/2013/01/Diskussionspapier_Hochschul_und_Wissenschaftsfinanzierung_Sager_Gehring.pdf (4.1.2013).

zitiert als: *Sager/Gehring*, Diskussionspapier Wissenschaftsfinanzierung

Scharpf, Fritz, Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS 1985, S. 323-356.

zitiert als: *Scharpf*, Politikverflechtungs-Falle

— , Föderalismusreform – Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt/Main 2009.

zitiert als: *Scharpf*, Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle

— , Verfassungsreform mit Vetospielern, in: Margrit Seckelmann/Stefan Lange/Thomas (Hrsg.) Horstmann, Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden 2010, S. 23-36.

zitiert als: *Scharpf*, Verfassungsreform mit Vetospielern

Scharpf, Fritz/Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg, Ts. 1976.

zitiert als: *Scharpf/Reissert/Schnabel*, Politikverflechtung

Schimank, Uwe, Hochschulfinanzierung in der Bund-Länder-Konstellation: Grundmuster, Spielräume und Effekte auf die Forschung, Berlin 2014.

zitiert als: *Schimank*, Hochschulfinanzierung

Schlegel, Jürgen, Auswirkungen der Föderalismusreform auf die Finanzarchitektur des deutschen Hochschulsystems, in: Andrea Adams/Andreas Keller (Hrsg.), Vom Studentenbergr zum Schuldenbergr?: Perspektiven der Hochschul- und Studienfinanzierung, Bielefeld 2008, S. 45-61.

zitiert als: *Schlegel*, Auswirkungen der Föderalismusreform

Schleswig-Holstein, Entschließung des Bundesrats zum Bildungsföderalismus, BR-Drucks. 43/12 v. 24.1.2012.

zitiert als: *Schleswig-Holstein*, BR-Drucks. 43/12

— , Antrag des Landes Schleswig-Holstein zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b), BR-Drucks. 323/2/14 v. 17.9.2014.

zitiert als: *Schleswig-Holstein*, BR-Drucks. 323/2/14

Schmidt, Marion, Die arme Retterin, in: Die Zeit (11.12.2014), S. 73-75.

zitiert als: *Schmidt*, Die arme Retterin

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Die Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung nach der Föderalismusreform, in: Otto Depenheuer/Markus Heintzen/Matthias Jestaedt/Peter Axer (Hrsg.), Staat im Wort - Festschrift für Josef Isensee, Heidelberg 2007, S. 405-421.

zitiert als: *Schmidt-Aßmann*, Bundeskompetenzen für die Wissenschaftsförderung

Schmidt-De Caluwe, Reimund, Art. 91b GG, in: Winfried Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, Baden-Baden 2007, S. 220-225.

zitiert als: *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91b

— , Art. 91a GG, in: Winfried Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz, Baden-Baden 2007, S. 214-220.

zitiert als: *Schmidt-De Caluwe*, Art. 91a

Schmoll, *Heike*, Schavan für Bund-Länder-Bund, unter:
<http://www.faz.net/aktuell/beruf-chance/campus/bildungsmesse-didacta-schavan-fuer-bund-laender-bund-1955146.html> (17.3.2010).

zitiert als: *Schmoll*, Schavan für Bund-Länder-Bund

— , Keine Verengung auf Kooperationsverbot, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (25.10.2013), S. 9.

zitiert als: *Schmoll*, Keine Verengung auf Kooperationsverbot

— , Wanka legt Entwurf für Grundgesetzänderung vor, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (18.6.2014), S. 4.

zitiert als: *Schmoll*, Wanka legt Entwurf vor

— , DFG kritisiert Einstimmigkeitsprinzip, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (4.7.2014), S. 4.

zitiert als: *Schmoll*, DFG kritisiert Einstimmigkeitsprinzip

— , Keinesfalls Geschichte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (17.10.2016), S. 4.

zitiert als: *Schmoll*, Keinesfalls Geschichte

Scholz, *Rupert*, Art. 5, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, München 2009 (53. Aufl.), S. 145ff.

zitiert als: *Scholz*, Art. 5

Schulz, *Benedikt*, „Wir kommen nicht auf einen Nenner“ – Interview mit Ernst Dieter Rossmann, unter: http://www.deutschlandfunk.de/diskussion-um-kooperationsverbot-wir-kommen-nicht-auf-einen.680.de.html?dram:article_id=297910 (9.9.2014).

zitiert als: *Schulz*, Interview Rossmann

Schwarz, *Kyrill-Alexander*, Die Finanzierung von Bildung und Erziehung in der bundesstaatlichen Ordnung, in: RdJB 2008 (3), S. 283-291.

zitiert als: *Schwarz*, Finanzierung von Bildung und Erziehung

Seckelmann, *Margrit*, Konvergenz und Entflechtung im Wissenschaftsföderalismus von 1998 bis 2009 – insbesondere in den beiden Etappen der Föderalismusreform, in: Margrit Seckelmann/Stefan Lange/Thomas (Hrsg.) Horstmann, Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Baden-Baden 2010, S. 75-90.

zitiert als: *Seckelmann*, Konvergenz und Entflechtung

- , Das sog. „Kooperationsverbot“ und die Mittel zu seiner Behebung, in: DÖV 2012 (Heft 18), S. 701-708.
zitiert als: *Seckelmann*, Das sog. „Kooperationsverbot“
- , Stellungnahme in der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drucks. 17(18)334e v. 28.11.2012.
zitiert als: *Seckelmann*, BT-Drucks. 17(18)334e
- , Stellungnahme in der Öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91b)“, BT-Drucks. 18(18)48d v. 3.11.2014.
zitiert als: *Seckelmann*, BT-Drucks. 18(18)48d
- , Heraus aus der Entflechtungsfalle!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (12.11.2014), S. N4.
zitiert als: *Seckelmann*, Heraus aus der Entflechtungsfalle!
- , „Föderalismusreform III“ im Wissenschaftsbereich?, in: NVwZ 2015 (5), S. 248-252.
zitiert als: *Seckelmann*, Föderalismusreform III?
- , Art. 91b, in: Karl Heinrich Friauf/Wolfram Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin 2015 (49. Erg.-Lfg. II/16).
zitiert als: *Seckelmann*, BKGG 91b
- , Art. 91c, in: Karl Heinrich Friauf/Wolfram Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin 2015 (49. Erg.-Lfg. II/16).
zitiert als: *Seckelmann*, BKGG 91c
- , Art. 91d, in: Karl Heinrich Friauf/Wolfram Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin 2015 (46. Erg.-Lfg. IV/15).
zitiert als: *Seckelmann*, BKGG 91d
- Seeger, Julius*, Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, in: DÖV 1968 (Heft 22), S. 781-788.
zitiert als: *Seeger*, Finanzierung von Länderaufgaben
- Siekmann, Helmut*, Finanzaufgaben des Bundes an die Länder auf unklarer Kompetenzgrundlage, in: DÖV 2002 (Heft 15), S. 629-639.
zitiert als: *Siekmann*, Finanzaufgaben des Bundes
- , Art. 91a, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München 2014 (7. Aufl.), S. 1906-1921.
zitiert als: *Siekmann*, Art. 91a

- , Art. 91b, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München 2014 (7. Aufl.), S. 1921-1935.
zitiert als: *Siekmann*, Art. 91b
- , Art. 104b, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München 2014 (7. Aufl.), S. 2200-2212.
zitiert als: *Siekmann*, Art. 104b
- Sieweke, Simon*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Fortsetzung der Exzellenzinitiative, in: DÖV 2009 (Heft 22), S. 946-954.
zitiert als: *Sieweke*, Anforderungen Exzellenzinitiative
- Smend, Rudolf*, Das Recht der freien Meinungsäußerung, in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), VVDStRL 4, 1928, S. 44-74.
zitiert als: *Smend*, Das Recht der freien Meinungsäußerung
- Soell, Hermann*, Sind die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG ein geeignetes Instrument zur Weiterentwicklung des föderativen Systems?, in: Roman Schnur (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1974, S. 397-431.
zitiert als: *Soell*, Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG
- SPD*, Nationale Bildungsallianz – Bildungspolitische Wende für Einstieg, Aufstieg und Integration (Beschluss Nr. 5 des SPD-Bundesparteitags), Berlin 2015.
zitiert als: *SPD*, Beschluss Bundesparteitag 2015
- SPD-Bundestagsfraktion*, Kooperativen Föderalismus für Bildung stärken, BT-Drucks. 17/5911 v. 25.5.2011.
zitiert als: *SPD-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/5911
- , Kooperativen Bildungsföderalismus mit einem neuen Grundgesetzartikel stärken, BT-Drucks. 17/8455 v. 24.1.2012.
zitiert als: *SPD-Bundestagsfraktion*, BT-Drucks. 17/8455
- , Position der SPD-Bundestagsfraktion zur Abschaffung des Kooperationsverbots für Bildung im Grundgesetz, Berlin 10.1.2013.
zitiert als: *SPD-Bundestagsfraktion*, Position zum Kooperationsverbot
- SPD-Bundesvorstand*, Eckpunkte für ein Programm zur Modernisierung der schulischen Bildung in Deutschland 2017 bis 2021 (Beschluss v. 26.9.), Berlin 2016.
zitiert als: *SPD-Bundesvorstand*, Modernisierung der schulischen Bildung
- Speiser, Guido*, Das „Kooperationsverbot“ – Status Quo und Handlungsoptionen, in: DÖV 2014, S. 555-563.
zitiert als: *Speiser*, Das „Kooperationsverbot“

— , Der neue Art. 91b GG - zentrale Regelungen und praktische Bedeutung, in: RuP 2015 (2), S. 86-93.

zitiert als: *Speiser*, Der neue Art. 91b GG

— , Die Rolle des Bundes in der Hochschulfinanzierung, in: Beiträge zur Hochschulforschung 2016 (3), S. 8-25.

zitiert als: *Speiser*, Die Rolle des Bundes in der Hochschulfinanzierung

Spiegel Online – Redaktion, Bundesgeld für Schulen: Länder ringen Schavan Zugeständnisse ab, unter: <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/kooperationsverbot-bund-und-laender-verhandeln-ueber-gg-aenderung-a-863669.html> (26.10.2012).

zitiert als: *Spiegel Online*, Bundesgeld für Schulen

Spiewak, Martin, Die Schulen brauchen..., in: Die Zeit (13.9.2012), S. 35-36.

zitiert als: *Spiewak*, Die Schulen brauchen

Spiewak, Martin/Wiarda, Jan-Martin, „Mehr Ehre für die Lehre“, in: Die Zeit (25.2.2010), S. 34.

zitiert als: *Spiewak/Wiarda*, Ehre für die Lehre

Staff, Ilse, Wissenschaftsförderung im Gesamtstaat, Berlin 1971.

zitiert als: *Staff*, Wissenschaftsförderung

Starck, Christian, Art. 5, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, Band 1, München 2010 (6. Aufl.), S. 647ff.

zitiert als: *Starck*, Art. 5

Statistisches Bundesamt, Finanzen der Hochschulen (Fachserie 11 Reihe 4.5.), Wiesbaden 2016.

zitiert als: *Statistisches Bundesamt*, Finanzen der Hochschulen

— , Ausgaben, Einnahmen und Personal der öffentlichen und öffentlich geförderten Einrichtungen für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung (Fachserie 14, Reihe 3.6), Wiesbaden 2016.

zitiert als: *Statistisches Bundesamt*, Wissenschaftseinrichtungen

Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, München 1980 (1. Aufl.).

zitiert als: *Stern*, Staatsrecht, Band II

— , Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, München 1984 (2. Aufl.).

zitiert als: *Stern*, Staatsrecht, Band I

Süddeutsche Zeitung – Redaktion, Für Kooperation bei Hochschulen, in: *Süddeutsche Zeitung* (8.8.2014), S. 5.

zitiert als: *Süddeutsche Zeitung - Redaktion*, Für Kooperation bei Hochschulen

Suerbaum, Joachim, Art. 91b, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz* (28. Edition), München 2016, Rn. 1-17.

zitiert als: *Suerbaum*, BeckOK GG - Art. 91b

Tagesspiegel - Redaktion, Uni Hamburg distanziert sich von Senat, in: *Tagesspiegel* (6.6.2016), S. 21.

zitiert als: *Tagesspiegel - Redaktion*, Uni Hamburg distanziert sich

Tiemann, Burkhard, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a, b GG) im System des Grundgesetzes, in: *DÖV* 1970 (Heft 5/6), S. 161-166.

zitiert als: *Tiemann*, Die neuen Gemeinschaftsaufgaben

—, Gemeinschaftsaufgaben und bundesstaatliche Kompetenzordnung, in: *DÖV* 1970 (Heft 21), S. 725-730.

zitiert als: *Tiemann*, Bundesstaatliche Kompetenzordnung

Titz, Christoph/Oliver, Trenkamp/Leffers, Jochen, Lübecker Medizinstudium: Wie Schavan die Uni-Rettung herbeitrückte, unter: <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/luebecker-medizinstudium-wie-schavan-die-uni-rettung-herbeitrueckte-a-705473.html> (9.7.2010).

zitiert als: *Titz/Oliver/Leffers*, Lübecker Medizinstudium

Trute, Hans-Heinrich, Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung, Tübingen 1994.

zitiert als: *Trute*, Forschung zwischen Freiheit und Institutionalisierung

—, Art. 83, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), *Grundgesetz – Kommentar*, Band 3, München 2010 (6. Aufl.), S. 17ff.

zitiert als: *Trute*, Art. 83

TU9, Erklärung zur Änderung des Artikels 91b Grundgesetz, Berlin 19.12.2014.

zitiert als: *TU9*, Erklärung zum Art. 91b

U15, Statement zur Universitätsfinanzierung, Berlin 1.2.2013.

zitiert als: *U15*, Universitätsfinanzierung

Voges, Jürgen, „Ich rufe zur Mitarbeit an der Bürgerforschung auf“, unter: <http://www.bmbf.de/de/25754.php> (23.1.2015).

zitiert als: *Voges*, Mitarbeit an der Bürgerforschung

Volkman, Uwe, Artikel 91b, in: Christian Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, München 2010 (6. Aufl.), S. 589-608.

zitiert als: *Volkman*, Art. 91b

Wagener, Frido, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: VVDStRL, Bonn 1978, S. 216-263.

zitiert als: *Wagener*, Der öffentliche Dienst

Wanka, Johanna, In Wahrheit gibt es kein Kooperationsverbot, unter: <https://causa.tagesspiegel.de/in-wahrheit-gibt-es-kein-kooperationsverbot.html> (4.2.2016).

zitiert als: *Wanka*, In Wahrheit kein Kooperationsverbot

Werner, Georg, Abbau von Mischfinanzierungen, in: ZG 2002 (17), S. 14-48.

zitiert als: *Werner*, Abbau von Mischfinanzierungen

Wieland, Joachim, Bildungsföderalismus, in: Joachim Wieland/Dieter Dohmen (Hrsg.), Bildungsföderalismus und Bildungsfinanzierung, Berlin 2011, S. 11-47.

zitiert als: *Wieland*, Bildungsföderalismus

—, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Deutschen Bundestags zum Thema „Verfassungsrechtliche Grenzen und Perspektiven einer besseren Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft“, BT-Drucks. 17(18)265c v. 19.3.2012.

zitiert als: *Wieland*, BT-Drucks. 17(18)265c

—, Von der Verhinderungsverfassung zur Ermöglichungsverfassung, in: ZG 2012 (3), S. 266-278.

zitiert als: *Wieland*, Ermöglichungsverfassung

Wissenschaftsrat, Leitfaden zur Begutachtung von Forschungsbauten – gültig ab Förderphase 2014, Köln 2012.

zitiert als: *Wissenschaftsrat*, Leitfaden Forschungsbauten

—, Perspektiven des deutschen Wissenschaftssystems, Braunschweig 2013.

zitiert als: *Wissenschaftsrat*, Perspektiven des Wissenschaftssystems

—, Forschungsbauten an Hochschulen: Begutachtung durch den Wissenschaftsrat, unter: http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/hginfo_1313.pdf (4.29.2013).

zitiert als: *Wissenschaftsrat*, Forschungsbauten an Hochschulen 2014

—, Forschungsbauten an Hochschulen: Begutachtung durch den Wissenschaftsrat, Köln 2014.

zitiert als: *Wissenschaftsrat*, Forschungsbauten an Hochschulen 2015

— , Stellungnahme zum Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS), Potsdam, Greifswald 2014.

zitiert als: *Wissenschaftsrat*, Stellungnahme zum IASS

— , Empfehlungen zur Finanzierung des Nationalen Hoch- und Höchstleistungsrechnens in Deutschland, Stuttgart 2015.

zitiert als: *Wissenschaftsrat*, Hoch- und Höchstleistungsrechnen

Wixforth, Jürgen, Langfristige Entwicklung der außeruniversitären Forschungsförderung in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 2012, S. 193-201.

zitiert als: *Wixforth*, Außeruniversitäre Forschungsförderung

Wolff, Johanna, Der neue Artikel 91b GG – erweiterte Kooperation im Wissenschaftsföderalismus, in: DÖV 2015 (Heft 18), S. 771-780.

zitiert als: *Wolff*, Der neue Artikel 91b GG

Zöllner, Jürgen, Wissenschaft und Forschung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern – Herausforderungen und Aufgabenteilung in einem föderalen System, in: Erich Thies/Nicola Leibinger-Kammüller (Hrsg.), Politik für Wissenschaft und Forschung in Deutschland, Düsseldorf 2014, S. 55-68.

zitiert als: *Zöllner*, Wissenschaft als Gemeinschaftsaufgabe